

제17권 1호 2008

통일정책연구

이명박 정부 대북·통일정책 추진방향 • 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략 • 이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응 : 새로운 대북정책을 위한 제언 • 북한경제의 국제화와 신정부의 대북정책 정립방향 : 부동산과 인력자원의 활성화 과제를 중심으로 • 동북아 평화번영과 한국 지방외교 : 제주특별자치도 사례 • 남한과 북한의 교사양성 과정 비교 연구 • 이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술 : 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례 • 월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제 • 이북문학의 정치적 종속화에 관한 연구 : '종자'와 '대작'을 중심으로 • 중국의 대 북한 인식변화 연구 : 북한전문가 심층 면담조사 • 법이론과 법정책의 관점에서 접근한 새터민 이혼소송 • 북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향 : 자원조달 방안을 중심으로 • 북한의 '차등적 식량 분배 모형'과 2008년 식량위기 • 북한의 관료부패와 지배구조의 변동 : '고난의 행군' 기간 이후를 중심으로 • 남북한 평화증진을 위한 접경지역의 협력적 이용방안

ISSN 1229-6112

제17권 1호 2008

통일정책연구

제17권 1호 2008

통일정책연구

본지는 학술진흥재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발행인 겸 편집인 : 여인곤(원장대행)

등록일 : 1992년 8월 19일

등록번호 : 서울 사02048

발행처 : 통일연구원

발행일 : 2008년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원

TEL : 02)901-2523, 900-4300

FAX : 02)901-2572

Homepage : <http://www.kinu.or.kr>

E-mail : iskim@kinu.or.kr

© 통일연구원 2008

편집위원장 : 김 영 운

편집위원 : 박 형 중

배 정 호

손 기 웅

여 인 곤

임 순 희

정 영 태

황 병 덕

외부편집위원 : 남 궁 영 (한국외국어대학교)

박 순 성 (동국대학교)

전 상 인 (서울대학교)

제 성 호 (중앙대학교)

최 대 석 (이화여자대학교)

편집간사 : 김 인 숙

가격 : 10,000원

ISSN 1229-6112

파본은 바뀌 드립니다.

■ 기획논문

이명박 정부 대북·통일정책 추진방향 / 조 민 1

이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략 / 서재진 . . . 27

이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응 :
 새로운 대북정책을 위한 제언 / 최진욱 51

북한경제의 국제화와 신정부의 대북정책 정립방향 :
 부동산과 인력자원의 활성화 과제를 중심으로 / 배종렬 79

■ 일반논문

동북아 평화변영과 한국 지방외교 : 제주특별자치도 사례 / 고경민 113

남한과 북한의 교사양성 과정 비교 연구 / 김병찬 143

이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술 :
 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례 / 신석호 181

월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제 / 김성욱 211

이북문학의 정치적 종속화에 관한 연구 :
 ‘종자’와 ‘대작’을 중심으로 / 남원진 235

중국의 대 북한 인식변화 연구 : 북한전문가 심층 면담조사 / 신상진 . . . 265

법이론과 법정정책의 관점에서 접근한 새터민 이혼소송 / 양천수 293

북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향 :
 자원조달 방안을 중심으로 / 장형수 315

북한의 ‘차등적 식량 분배 모형’과 2008년 식량위기 / 김보근 339

북한의 관료부패와 지배구조의 변동 :
 ‘고난의 행군’ 기간 이후를 중심으로 / 김종욱 371

남북한 평화증진을 위한 접경지역의 협력적 이용방안
 / 김홍배·김영봉 401



■ Special Articles

Vision and Direction of the Unification Policy of Lee Myung-bak Government
Min Cho

**The Strategy of Resolving North Korean Nuclear Issues
in the Lee Myung-bak Government** *Jae-jean Suh*

**North Korean Response to Lee Myung-bak Government's North Korea Policy:
Policy Suggestions** *Jin-wook Choi*

**Internationalization of North Korean Economy:
A Study on the Mobilization of the Real-estate and Human Resources**
Chong-ryel Bae

■ General Articles

**Peace and Prosperity of Northeast Asia and Local Diplomacy in Korea:
The Case of Jeju's Peace and Prosperity Policy** *Kyung-min Ko*

**A Comparative Study on Pre-service Teacher Education between South Korea and
North Korea** *Byeong-chan Kim*

**People's Survival Skills in Transitional Socialist Economy:
Focusing on The Case of Cuba and North Korea in the 1990's** *Suk-ho Shin*

**The Restitution Matter of Land Ownership of a person who went
to North Korea and a person who went to South Korea** *Sung-wook Kim*

**A Study on the Subjectification of Literature of the Democratic People's
Republic of Korea to Politics : With Focus on 'Seed' and 'A Great Work'**
Won-jin Nam

**China's Changing Perceptions on North Korea :
Interview Research on China's North Korea Specialists** *Sang-jin Shin*

Jurisprudential Approaches to the North Korean Refugees' Divorce Suits
Chun-soo Yang

**A Study on Some Directions for South Korea's Cooperation with the International
Community for Supporting North Korea's Development Process**
Hyoung-soo Zang

**'Graduated Food Rationing Mechanism Model' and North Korean
Food Crisis in 2008** *Bo-geun Kim*

**The Bureaucratic Corruption and Transformation of the Ruling System
in North Korea** *Jong-wook Kim*

**A Study on the Cooperative Use of the Border Region for Promotion
of Peace between South and North Korea** *Hong-bae Kim · Young-bong Kim*

이명박 정부 대북·통일정책 추진방향*

조민**

- I. 대북정책의 새 지평
- II. 북한 비핵화: 현황 및 전망
- III. 북한체제 변화 전망
- IV. 대북정책 추진방향: 「한반도 선진화」
- V. 북한관리 및 통일대비

국문요약

대북정책은 패러다임의 전환이 요구된다. 새 정부 대북정책은 '비핵·개방·3000' 구상으로 압축된다. 대북정책은 북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 대북 개방정책을 추진하는데 초점을 맞추어야 한다.

대북정책 추진구도는 '한반도 선진화' 비전을 지붕으로 삼고, △비핵평화 △북한개방 △경제공동체 형성 △북한주민 삶의 질 향상 △북한인권 개선 등의 5개 추진목표를 기둥으로 받친다. 그리고 ▽보편가치 ▽상호주의 ▽국제협력 ▽국민합의 등의 4개 추진원칙을 토대로 삼을 수 있다. 대북정책은 '한반도 선진화'를 위한 국가전략 차원에서 접근해야 하며, 한국경제의 성장 동력 마련과 국가경쟁력 제고 차원에서 추진되어야 한다. 나아가 향후 5년 동안 국가 발전전략 및 한반도 시장통합의 전망 위에서 남북관계의 접근이 필요하다.

북한의 '정권전환'을 유도해야 한다. 북한은 '일인(一人) 중심체제'로부터 일단 '당·국가 중심체제'의

'사회주의적 정상국가'로 복원되어야 체제보장의 딜레마를 극복할 수 있다. 그리고 이러한 정상국가 상태에서 인민생활 문제의 본격적인 접근이 가능하다. 이는 '선군정치'로부터 '선민정치'로 발전적 전환을 의미한다.

통일은 점진적·단계적 형태보다 "들이닥치는 통일", "떠안는 통일"로 나타날 수 있다. 실용주의적 통일은 민족 또는 국가의 통일이 아닌, '체제 통일'로, 7천만 한반도 주민이 "자유민주주의와 시장경제 아래서 함께 사는 것이 통일"을 지향하는 데 있다. 통일 3원칙은 '자유민주주의, 시장경제, 국제평화주의'이다.

주제어: '비핵·개방·3000' 구상, 비핵평화, 북한개방, 경제공동체 형성, 북한주민 삶의 질 향상, 북한인권 개선, 보편가치, 상호주의, 국제협력, 국민합의, '사회주의적 정상국가', 선군정치, 선민정치, 통일 3원칙

* 이 논문은 통일연구원·한국국제정치학회·국방대 안보문제연구소·외교안보연구원 공동주최 '특별기획 국내학술회의'(2008. 3. 12)에서 발표한 논문을 수정·보완한 글입니다.

** 통일연구원 통일정책연구실장

I. 대북정책의 새 지평

남북통일은 7천만 국민의 염원입니다. 남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다. 남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표입니다. ‘비핵·개방 3000 구상’에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것입니다. 국제사회와 협력하여 10년 안에 북한 주민 소득이 3000달러에 이르도록 돕겠습니다. 그것이 바로 동족을 위한 길이고 통일을 앞당기는 길이라고 생각합니다.

남북의 정치 지도자는 어떻게 해야 7천만 국민을 잘 살게 할 수 있는가, 어떻게 해야 서로 존중하면서 통일의 문을 열 수 있는가 하는 생각들을 함께 나누어야 합니다. 이런 일을 위해서라면, 남북 정상은 언제든 만나서 가슴을 열고 이야기해야 한다고 생각합니다. 그 기회는 열려 있습니다.

<이명박 대통령 취임사 2008. 2. 25>

이명박 정부의 출범은 대북정책의 새로운 지평(地平)이 열리는 시대를 예고한다. 21세기 한국은 산업화와 민주화의 토대 위에서 한반도 선진화를 이루어내야 한다. 이는 새 정부의 역사적 소임이다. 이를 위해 올바른 국가발전전략을 확립하는 한편, 확고한 미래비전을 제시해야 한다. 이러한 과업 앞에서 이명박 대통령은 이념의 시대를 지양하고 실용주의의 가치를 내세웠다.

대북정책은 패러다임의 전환(paradigm shift)이 요구된다. 남북관계는 이제 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대”로 풀어나가야 한다. 남북관계는 민족중심의 논리를 존중하되, 국제협력과 세계사적 변화에 부응하는 ‘창조적 실용주의’의 기반 위에서 접근해야 한다.

새 정부 대북정책은 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로 압축된다. 이명박 대통령은 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 여러 차례 밝힘으로써 한반도 비핵화와 더불어 남북협력의 원칙과 기본방향을 제시하였다. 한반도의 공고한 평화상태의 구축 과제와 남북관계 발전의 문제는 만족할 만한 진전을 이루지 못했다. 아직도 북한 핵문제의 해결 전망이 뚜렷하지 않기 때문이다. 15년 이상 끌어온 북한 핵문제는 7천만 한민족의 진운을 가로막는 가장 큰 걸림돌이 아닐 수 없다.

북핵은 북한체제의 자체모순의 산물이자, 한반도를 둘러싼 동북아 국제정치적 역학관계의 응축적 사안이라 할 수 있다. 더욱이 지금까지 북핵은 남북관계를 규정하는 결정적인 변수로 작용해왔다. 따라서 새 정부도 북한 핵문제를 우선적인 해결 과제로 삼을 수밖에 없다. 이를 위해 북한 핵문제의 역사, 메카니즘, 현황, 그리고 해결 전망에 대해 보다 신중한 접근을 통한 대응책 마련이 절실하다. 새로

은 평화구조 창출과 본격적인 남북경협을 위해서는 한반도 비핵화 합의 사항은 반드시 이행·실천되어야 한다.

남북경협은 이제 과거의 패턴과 관행을 뛰어넘어야 한다. 지금 남북경협의 양적 확대발전이 중요한 것은 결코 아니다. 남북경협 문제를 과거 경험의 연장론에서 접근하는 것은 바람직하지 않다. 민족특수성의 논리보다는 경제 원리에 입각한 남북 간 상호 실익을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. 대북정책의 새로운 패러다임 구축은 실천적 차원에서 남북협력의 목표와 논리를 바꾸는데서 비롯된다.

새로운 패러다임과 발상의 전환

김대중 정부와 노무현 정부 시기 동안 대북정책은 국정 최고과제로 부각되었다. 이러한 대북정책은 분명 분단시대의 민족사를 새로 쓰는데 크게 기여했다. 특히, 김대중 정부 이래 지속된 대북 포용정책은 남북관계를 질적으로 전환시키는 계기로 작용했고, 민족 문제에 대한 인식의 폭을 확대하고 심화시켰다. 그와 함께 이 시기 국가전략은 대북정책을 통해 구현되는 듯했으며, 대북정책은 정치사회적 논의의 한 가운데에 놓여있었다. 과유불급(過猶不及)이라 했듯이, 대북정책으로 국정의 지나친 쏠림 현상은 많은 부작용과 후유증을 낳았다. 이에 새 정부의 대북정책은 한국의 위상과 역량 그리고 미래 비전에 부응하는 방향으로 차분히 추진되는 것이 바람직하다.

새로운 패러다임은 발상의 전환을 요청한다. 이를 위해서는 세 측면이 강조될 수 있다. 첫째, 북한 핵문제는 결코 낙관적 전망을 허락하지 않는다. 북핵의 국제정치 속에서 한반도 문제에 대한 북한의 이니셔티브와, 미국과 중국의 서울-평양 등거리 전략 등 상당히 우려되는 시나리오가 현실화될 수 있다. 이에 우리의 치밀한 상황 분석과 전망 예측에 따른 대처방안이 요구된다.

둘째, 북한에 대한 선의(善意)의 이해와 접근은 향후 누구에게도 도움이 되지 않는다. 우리의 선의가 선한 보답으로, 바람직한 결과를 가져올 것이라는 기대는 무망하다. 따라서 대북정책은 북한체제의 고유한 특성과 미래 향방에 대한 ‘냉혹한’ 인식에 기반해야 한다. 지금은 뜨거운 가슴 못지않게 차가운 머리가 요구되는 시기다.

셋째, 남북관계는 인류 보편적 가치를 존중하면서 국제적 시야 속에서 접근해야 한다. 그럼에도 분단국가의 민족문제의 특수성을 간과해서는 안 된다. 따라서 민족화합의 가치와 국제협력의 현실을 적절히 조화시키는 균형감각의 유지가 중요

하다. 이러한 발상의 전환을 전제로, 지난 정부의 좋은 점은 이어받고 문제점은 극복하면서 대북정책의 새 지평을 열어야 한다.

II. 북한 비핵화: 현황 및 전망

1. ‘2·13 합의’: 미래 핵 동결

북핵 문제 해결은 2005년 제4차 6자회담에서 도출된 ‘9·19 공동성명’을 통해 기본적 합의 틀이 마련되었다. 여기서 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기”에 합의하였다. 다른 한편 직접 관련 당사국들은 “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 공약하였다. 그러나 ‘9·19 공동성명’ 직후 불거진 방코델타아시아(BDA) 문제로 합의사항의 구체적 진전을 이루지 못했다. 북한은 그 후 2006년 미사일 시험발사(7. 5)에 이어, 핵실험(10. 9)을 감행함으로써 핵문제를 둘러싼 역학구도를 크게 반전시켰다. 그에 따라 2007년 미국과 북한의 베를린 회동(1. 18)을 거쳐, 마침내 제5차 6자회담 3단계 회의를 통해 ‘2·13 합의’(9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치)를 도출하기에 이르렀다.

‘2·13 합의’는 북핵 문제 해결을 위한 첫걸음이었다. 2002년 10월 고농축우라늄 프로그램(HEU) 문제로 불거졌던 제2차 핵위기를 4년여 만에 매듭지어 북핵문제 해결의 전망을 제시함으로써 커다란 관심을 끌었다. ‘2·13 합의’는 제네바 북·미 기본합의문(‘94. 10)의 ‘동결 대 보상’의 ‘주고받기식’ 거래 방식을 되살렸다. 이런 점에서 부시 행정부는 북한의 핵보유고를 한층 증대시킨 상태에서 마침내 ABC(Anything But Clinton) 정책을 철회함으로써 결국 클린턴 시대로 되돌아갔다.¹

2. 현 황

‘2·13 합의’는 북한 핵폐기에 대한 ‘우회적인’ 합의 위에서, 현실적으로 북핵 확산방지에 역점을 두고 추가적인 핵무기 생산 및 플루토늄 추출을 억제하는 수준에서 북·미 간 타협을 이루었다. 그러나 이는 더 이상 상황이 악화되지 않는 수준

¹ 조민, “한반도 비핵화와 평화 프로세스” 평화포럼 <2·13 합의와 한반도 평화체제>, 평화재단 주최 2007년 3월 13일 (『한반도 평화체제와 통일전망』 (해남, 2007), pp. 23-75).

에서 북핵 문제를 일단 봉합한 미봉책에 불과했다. 말하자면, 핵무기와 핵물질인 과거 핵은 문제 삼지 않고 핵프로그램과 핵시설인 미래 핵을 동결한 협상이었다.

‘2·13 합의’는 ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 북한의 비핵화와 미국의 테러지원국 리스트 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 문제를 상호 조율시킨다는 데에 있다. 특히, 비핵화는 ‘모든 핵프로그램 완전 신고(declaration)’ 및 ‘현존 핵시설의 불능화(disablement)’에 초점을 맞추었다. 그 후 ‘10·3 합의’(9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치)를 통해 현존 핵시설 불능화와 핵프로그램의 완전하고 정확한 신고의 이행 시한을 2007년 연말까지로 못 박았다.

그러나 현재 불능화와 신고, 두 사안의 이행이 순조롭게 완료되지 못한 채 합의 시한을 훌쩍 넘겼다. 불능화는 이미 노후한 핵시설을 가동 중단하는 것으로 사실상 북한으로서는 ‘잃을 것이 없는’(nothing to lose) 합의였다. 그런 점에서 불능화 조치는 합당한 대가를 통해 상당한 수준의 진전을 이룰 수 있었다. 그러나 신고는 결코 쉬운 문제가 아니다. 미국이 요구하는 신고 바스켓에 담을 사안은 세 가지로, △우라늄농축 프로그램(UEP) △북한-시리아 핵 커넥션 △플루토늄 총량 및 사용내역 등이다.

신고는 북한의 핵활동과 핵실체의 전모를 스스로 밝히는 것으로, ‘완전하고 정확함’ 신고를 한다면 북한은 핵폐기의 ‘전략적 결단’을 내렸다고 볼 수 있다. 그러나 북한은 아직 그러한 전략적 결단을 고려할 단계에 전혀 근접하지 않았다고 여긴다. 북한은 ‘10·3 합의’를 통해 “핵물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인”한 비확산 입장을 내세우면서 아주 ‘낮은 수준의’ 신고를 미국이 수용하기를 기대하고 있다.

북·미 간 신고의 대상과 내용을 둘러싼 물밑협상이 타결되면 북핵 2단계를 끝내고 3단계 국면으로 진입할 수 있다. 그러나 본격적인 핵폐기 단계라 할 수 있는 3단계 국면은 더욱 더 어려운 협상과정을 예고한다.

3. 전망

가. 단기 전망

최근 한반도 비핵화는 신고 문제로 교착상태에 빠져 있다. 신고 문제의 해결 여부에 따라 부시 행정부 마지막 임기 년도인 2008년도의 핵문제 해결의 전망을 가늠할 수 있다. 북한은 두 옵션의 선택이 가능하다. 하나는 빠른 시일 내에 신고 문제를 해결하는 방안이 있다. 미국의 ‘완전하고 정확한’ 신고 요구에 대한 적절한

수위 조절에 북·미 간 타협이 이루어지면 금년 상반기에 북핵 문제의 ‘해결 국면’을 맞이할 가능성이 있다. 물론 신고는 검증·사찰을 전제한 사안이지만, 검증·사찰의 이행·실천은 또 다른 협상 방식을 요구하는 문제라 하겠다. 국무부는 신고 문제에 대한 합의를 도출함으로써 ‘2·13 합의’의 이행을 외교적 성과(legacy)로 삼고자 한다. 부시 행정부의 양보는 미국 차기 정부와의 본격적인 핵협상에서 아주 좋은 자산으로 활용될 수 있다. 북한으로서도 이러한 국면은 물실희기(勿失好機)의 기회가 아닐 수 없다.

신고: 창조적 모호성(creative ambiguity)

신고의 대상, 방식, 내용에 대해 미국과 북한은 어떤 형태로든지 ‘창조적 모호성’을 발휘하여 접점을 찾아야 한다. 그 후 부시 행정부는 되돌리기 힘든 수준의 핵시설 불능화와 함께 북·미 타협을 이룬 핵프로그램 신고 내용을 6자회담 개최를 통해 합의 형태로 수용하는 방식을 택할 수 있다. 그와 함께 ‘9·19 공동성명’에서 합의된 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치의 복귀 문제와 함께, 한반도 핵폐기 원칙을 재확인하는 수준의 합의 도출 가능성이 높다.

단기적 해결 국면은 ‘잠정적 타협’ 방식으로 미국과 북한 모두 ‘윈윈’(Win-Win)으로 타산할 수 있다. 부시 행정부는 외교적 협상을 통한 북핵 문제의 ‘해결’을 대내외적으로 과시할 것이다. 그와 달리 북한은 미래 핵 포기과 비확산 공약으로 비공식적 핵보유국으로서의 지위를 굳혀가면서, 미국 차기 정부와의 본격적 협상에 보다 유리한 입지를 마련했다고 판단할 수 있다.

다른 선택도 가능하다. 북한은 성실한 신고를 거부한 채 미국 차기 정부와의 협상전략을 선택할 수 있다. 이는 부시 행정부에 대한 북한의 불신과 함께 차기 행정부의 대북유화책에 대한 기대도 있지만, 북한의 핵보유 의지와 핵협상의 장기화 전략으로 볼 수 있다. 그럼에도 북한이나 미국 어느 쪽도 당장 ‘2·13 합의’를 깨거나 6자회담 테이블을 박차고 나갈 의도는 없다.

나. 중·장기 전망

북핵 문제의 중·장기적 전망은 북한과 미국 차기 행정부와의 핵협상 과정에서 접근할 수 있다. 핵폐기 과정에서 경수로 제공, 평화협정, 년-루거(Nunn-Lugar) 프로그램 적용 문제, 주한미군 철수, 북·미/북·일 관계 정상화 등을 둘러싼 술한

과제로 협상의 장기화가 불가피하다. 미국은 북핵 폐기를 위해 상당한 대가를 지불할 의사가 확고부동해야 하며, 더욱이 북한체제의 미래에 대한 확신과 북한정권에 대한 신뢰도 필요하다.

북한은 핵포기의 전략적 결단을 내리기가 쉽지 않다. 북한은 대미(對美) 관계개선과 핵보유의 동시추구 의도 속에서 국제사회의 경제지원 확보와 대량살상무기(WMD) 보유의 상충적 목표를 동시에 추구해 왔다. 핵과 WMD가 생존과 체제유지를 보장한다는 김정일 정권의 인식 변화를 기대하기는 시기상조다. 이러한 변수를 고려하여 중·장기적 전망 위에서 북·미 간 핵문제에 대한 세 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

- 1 핵폐기 프로세스 완전합의
- 2 북핵 관리
- 3 북핵 협상결렬

<시나리오 1>은 핵폐기 프로세스 완전합의 단계로, 핵폐기의 ‘입구’(entrance)와 ‘출구’(exit)가 뚜렷이 명시된 합의 상황을 상정한다. 이 시나리오는 핵 신고 합의 이후, 비핵화 제3단계 국면의 순조로운 진입을 상정하고 있다. 부시 행정부의 비핵화 성과를 토대로, 북·미 간 핵폐기의 완전 합의를 통해 한반도 ‘비핵화 프로세스’가 마련된 상황을 상정한 시나리오이다. 본격적인 핵폐기 단계의 ‘입구’로 핵프로그램 신고 사항에 대한 검증·사찰, 그에 대한 상응조치로 북·미관계 정상화 협의체 구성, 경수로 제공 문제 등을 합의할 수 있다. 그리고 핵무기 완전 폐기 및 핵물질 반출, 그에 대한 상응조치로 북·일수교, 북·미수교, 한반도 평화체제 구축, 동북아 안보·경제공동체 형성 등을 핵폐기의 궁극적 ‘출구’로 삼을 수 있다.

<시나리오 2>는 핵폐기 협상의 지지부진한 상태로, 상대방의 선행조치와 더 많은 양보를 요구하는 상황이 지속되는 국면이다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 포기와 체제보장을 요구하나, 북한 스스로 핵폐기의 출구라 할 수 있는 북·미 수교가 반드시 정권의 안보를 보장한다는 확신을 갖기 힘들다. 이러한 상태에서 핵 포기의 ‘고독한 결단’을 기대하는 것은 불가능하다. 다른 한편, 미국은 김정일 정권아래서 완전폐기의 실질적 이행은 불가능하다고 판단하고, 북한의 핵확산 문제를 레드 라인으로 설정하여 북핵의 기술적 통제와 관리를 효율적인 대북전략으로 삼을 수 있다. 이는 미국이 북한의 핵폐기는 ‘포스트 김’(post Kim) 단계에

서 실질적인 협상 가능성이 있다는 판단에 근거한 전략이다. 이 경우 북한과 미국 양측 모두 상대방의 변화를 기다리는 입장이다.

<시나리오 3>의 북핵 협상결렬 상황은 최악의 시나리오로, 모든 외교적 노력이 소진된 상태로 북핵 협상이 원점으로 되돌아간 상황을 상정한다. 새로운 합의 위반 사실 적발, 북한의 합의이행 거부, 미국의 대북전략 변화 등이 결렬 시나리오의 변수로 작용한다.

북한의 최대의 핵전략은 비공식적 핵보유국의 지위를 향유하면서, 미국으로부터 경수로 제공을 비롯하여 북·미수교까지 받아내는 데 있다. 말하자면, 북한은 ‘핵 포기 대 대미(對美) 관계정상화’의 ‘리비아 식’(Libya style) 해결 방식을 거부하며, 오히려 파키스탄 또는 ‘인도 모델’(India model)을 추구하는 것으로도 볼 수 있다.² 미국은 ‘인도 모델’을 북한에 적용하기를 완강히 거부하고 있으나, 앞의 두 <시나리오> 사이에서 북핵 해결 방식은 궁극적으로 어느 방향으로 귀결될 지 불명확하다. 북핵의 단기, 중·장기 전망에 대한 시나리오는 대북정책 추진 방향과 실천 과제들과 불가분적인 관련성을 지닌다는 점에서 무엇보다 먼저 선차적인 이해가 필요하다.

Ⅲ. 북한체제 변화 전망

1. 대북정책 10년 평가

북핵 문제는 부시 행정부 대북정책의 실패의 소산이다. 여기에서 한국 정부와 미국 부시 행정부의 엇박자는 사태를 한층 악화시켰다. 북한은 부시 행정부의 ‘악의적 무시’ 정책에 대응하여 핵개발을 서둘렀고, 한국 정부의 대북 포용정책은 북한의 핵개발을 자위권 차원에서 접근하면서 미국의 대북 적대시 정책의 산물로 이해했다. 노무현 정부의 대북 핵억제 정책은 아무런 효과를 발휘하지 못했다. 노무현 정부의 ‘평화변영 정책’의 한계는 북한의 핵보유 의지에 대한 과소평가와 함께, 핵문제 접근 방식에서조차 불합리한 판단에 기반하고 있었다.

‘평화변영 정책’은 북한 핵보유 의지를 경수로를 비롯한 에너지 문제 해결을 위

² 파키스탄의 핵보유 묵인과 인도의 핵보유와 경수로 제공은, 두 나라는 모두 NPT 가입국가가 아님에도 불구하고, 미국의 전략적 이익과 부합한다. 파키스탄은 미국의 (對)아프가니스탄 전략의 전초기지 역할을 담당했으며, 인도는 21세기 강대국으로 미국이 대중(對中) 포위전략의 파트너로 삼아야 하는 핵심적 국가이다. 북한 핵전략의 인도 모델의 적용은 대중, 대러 관계에서 미국의 전략적 이익과 부합할 경우 가능하다. 북한은 대중관계의 리스크를 무릅쓰면서 미국의 차기 정부와의 모종의 빅딜을 추진할 수도 있다.

한 대미(對美) 빅딜 용 카드로 인식한 측면이 있었다. 여기에서 ‘동북아 중심국가 건설’과 ‘새로운 동북아 시대 주도’ 등의 ‘동북아’ 구상은 사실 미국 없는 동북아 즉, ‘탈미’(脫美) 경향성을 함축한 논리였다. 한반도 평화체제 구축을 국정최대 과제로 부각시켰으나, ‘남북 당사자 해결원칙’은 한·미관계의 긴장과 불협화를 낳으면서, 결과적으로 핵문제뿐만 아니라 평화체제 구축 과제에도 진전을 거의 볼 수 없었다.³

대북정책 중간 결산: ‘높은 코스트, 낮은 기대효과’

지난 시기 대북정책은 ‘코스트’ 즉, 10년의 시간과 엄청난 투자비용에 비해 ‘기대효과’는 상당히 미흡했다. 이에 △북한 핵보유 △북한 개혁·개방 및 국제사회 참여유도 실패 △식량난 및 경제난 개선 실패 △북한 주민의 삶의 질 개선 및 인권문제 외면 △불합리한 남북관계 관례화 △한·미동맹 균열 노정 등의 결과를 초래했다.

이러한 결과를 낳은 대북정책의 문제점은 여러 차원에서 지적될 수 있다. 첫째, 한국 현대사에 대한 그릇된 역사인식에 기반한 오도(誤導)된 대북관을 문제 삼지 않을 수 없을 것이다. 그와 같은 불합리한 역사관·대북관에 입각한 대북정책은 북한의 정권유지에 기여한 측면이 있는 반면, 북한 주민의 삶의 개선에 초점을 두지 않았다. 그 결과 남북관계는 남한 당국과 북한 ‘통치 패밀리’와의 거래에 불과하였다는 비판을 면하기 어렵게 되었다.

둘째, 북한 의도의 선의의 해석에 치우쳐 국제공조를 약화시켰고, 남북관계 개선과 남북협력에 주력함으로써 한·미갈등과 국제사회의 외면을 초래했다. 셋째, 남북경협이 경우, 일방적 경제지원 정책에 의존함으로써 외교적 압박 등 경제외적 수단이 배제되어 경제지원정책의 효율성마저 저하되고 말았다. 쌍방향 교류가 아닌 북한의 주도와 선택에 따른 일방적 지원, 남북한 간 불균형적 교류·협력 양상을 구조화시켰다. 남북 간 교류·협력의 증대로 북한의 대남의존도는 증대되었으나, 이에 상응한 북한의 변화를 끌어내지 못했다.

³ 노무현 정부 출범 초기의 갈등적인 한·미관계는 후반기에 들어 다양한 부문에서 미국측 요구를 대부분 수용하면서 차츰 안정적인 관계 회복이 가능해졌다.

전략적 사고 혼란, 우리의 장점과 수단 제대로
활용하지 못했으며, 남북관계에서 주도성 상실

대북정책의 긍정적 측면도 주목되어야 한다. 북한은 남북경협으로 인해 대외관계 강화를 지향하고 무역과 투자 활성화를 위한 정책적 기초를 변화시켰다. 남북경협이 대립과 반목으로 일관되어 오던 남북관계를 화해협력의 분위기로 발전시킨 성과도 부정할 수 없다. 이러한 긍정적 측면은 새 정부가 이어받아 지속적으로 추진해야 할 과제로 남는다.

2. 북한: 미래 전망의 부재

북한의 미래는 불투명하다. 북한사회는 이미 오래 전부터 미래에 대한 전망을 상실했다. 북한의 ‘변화의지’(will to change)는 회의적이며, ‘변화에 대한 새로운 자세’(new attitude towards change)도 기대에 미치지 못한다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 태도와 세계사적 추세에 거스르는 행보는 한반도의 평화와 한민족의 미래를 더욱 어둡게 한다. 북한은 위기의 실체를 객관적·사실적 관점에서 파악하는 능력을 상실했으며, 위기극복을 위한 합리적 수단을 창출하려는 실천의 지조차 전혀 기대할 수 없는 상태다.

자력갱생과 자급자족 노선은 반드시 정치적 폭력기제와 사상통제 메커니즘을 요구한다. 이러한 노선은 기술저하, 노동의욕 상실, 관료주의적 부패의 만연, 자연자원의 황폐화 등 커다란 부작용을 산출한다. 자력갱생 의지를 호소하고 노동생산성을 보장하기 위해서는 북한판 스타하노프 운동인 술한 ‘천리마운동’을 주기적으로 전개하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 대중동원은 강제적 사상 고양을 통해 혁명적 열성을 높이는 정치사업과 나란히 대중의 의식과 삶을 총체적으로 옥죄는 억압과 통제로 나타난다.

정치적 폭력기제와 억압적 사상통제 체제가 유지되는 한 비록 슬로건 형태이지만 경제적 주체사상의 핵심인 ‘자력갱생’의 이념은 존속될 것이다. 그런 점에서 북한체제의 지속성을 폐쇄체제에 익숙한 자력갱생 노선에서 찾을 수 있다. 그러나 중국의 에너지 원조, 국제사회의 구호, 남한의 식량과 경제지원이 없다면 ‘자력갱생’ 주장은 공허한 논리에 불과하다. 북한은 건국 이래 지금까지 국가사회적 총공급이 충수요를 충족시킨 적은 없다. 구조적이고 만성적인 공급부족은 과거에는 사

회주의 국가의 원조로 채울 수 있었고, 그 후에는 남한, 중국, 그 국제사회의 지원과 구호로 충당해왔다. 북한은 이미 ‘실패한 국가’(failed state)이다. 이론적인 차원에서 본다면, 외부로부터의 ‘수혈’과 불법적인 통치자원 조달의 고리가 끊어진다면 북한의 체제유지 메커니즘은 한계에 부딪칠 수밖에 없을 것이다.

북한은 최근 통제와 질서가 회복되어 비교적 안정적인 모습을 보여주기도 한다. 대다수의 주민들은 국가영역 밖에서 스스로 살아갈 수 있는 자구책을 마련하고 있는 중이다. 장마당, 농민시장 등의 현상에서 나타나듯이 사회경제적 하부구조의 해체는 점점 더 가속화되어가는 추세이다. 그러나 그에 대한 반작용으로 그만큼 통치층의 통제력 회복과 체제유지를 위한 필사적인 노력도 배가되고 있는 실정이다.

한편으로는 주민의 일상적 생활영역에서 북한체제를 해체시키는 원심력이 작동한다면, 다른 한편으로는 일시적인 배급제 실시, 위협, 사상교육, 폭력 행사 등을 통한 통치층의 통제력 회복이 북한체제의 구심력으로 작동하고 있다. 그런 점에서 외관상 북한체제가 유지되고 있다는 사실만으로 북한의 미래 향방에 대한 뚜렷한 전망을 제시하기는 어렵다. 이를테면 이와 같은 원심력과 구심력의 ‘절묘한 균형’이 체제유지의 비밀을 말해주지만, 균형은 항상 움직이기 마련이다. 이러한 균형상태의 변화는 두 갈래 길이 있다. 하나는 개혁·개방을 통한 안정적인 시장경제 형태로 연착륙하는 길(Soft Landing)과, 다른 하나는 체제균열과 위기증후를 드러내면서 어느 순간 급변상황으로 치달을 수도 있다.

개혁·개방 전망의 불투명

김정일 정권 스스로 과거와의 단절이 불가능하며, 개혁·개방에 대한 마스터플랜이 부재한 가운데 선군정치와 개혁·개방은 충돌 가능성이 높다. 여기에서 개혁·개방의 종심(縱深)이 짧아 연착륙이 쉽지 않고, 대체세력인 남한의 존재에 대한 두려움이 결단을 더욱 어렵게 만든다.⁴ 내부변화와 정권-사회 간 모순이 증대되는 가운데 배급제 붕괴와 자생적 시장이 확대되고 있는 추세에다, 중국, 남한과의 접촉이 늘어나면서 외부 정보의 유입이 증대되고 있다.

김정일 체제 이완 방지를 위한 통제와 감시, 공개처형, 정치사상교육의 강화에도

⁴ 중국과 베트남의 경우, 보다 잘살고 자유로운 ‘반쪽의’ 조국인 또 하나의 ‘중국’이나 ‘베트남’이 존재하지 않는다. 개혁·개방 과정에서 흡수당할 우려가 없기에 체제전환을 스스로 결단할 수 있었다.

김정일 정권에 대한 주민들의 충성도의 약화 추세를 억제하기 힘들다. 더욱이 권력승계, 개혁·개방 압력으로 체제불안정 요소가 증대되는 상황에 김정일 체제 아래서 핵포기의 전략적 결단과 개혁·개방을 기대하기는 난망하다. 이처럼 북한의 체제유지 콤플렉스는 개혁·개방에 대한 결단을 어렵게 하며, 개방쇼크를 방지하기 위한 억제비용이 개방효용 편익을 넘어서는 구조에서 본격적인 변화를 기대하기는 쉽지 않다.

따라서 중·장기적 전망 하에 북한체제의 ‘충격’에, 외적 충격이든 내적 충격이든, 따른 다양한 변화 양태에 대한 예측과 합리적 대책을 마련해야 한다. 북한은 체제(regime) 또는 국가(state)수준에서 평화적 ‘재조정’(readjustment) 단계를 거쳐야 개혁·개방을 향한 북한사회의 능동적인 변화를 기대할 수 있으며, 북한사회의 미래 전망을 회복할 수 있는 새로운 전기를 마련할 수 있다.

북한의 개혁·개방 전망이 불투명한 가운데,
핵보유 정책 고수 전망

IV. 대북정책 추진방향: 「한반도 선진화」

대북정책은 북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 대북 개방정책을 추진하는데 초점을 맞추어야 한다. 대통령직인수위원회는 새 정부의 5대 국정지표 가운데 통일·외교·안보 분야에서는 ‘글로벌 코리아’를 국정지표로 삼아 5대 전략과 47개 과제를 제시하였다.⁵ 국정지표 글로벌 코리아는 ① 새로운 평화구조 창출, ② 실용적 통상외교·능동적 개방, ③ 세계로 나아가는 선진안보, ④ 친환경 경제·에너지 구조, ⑤ 아름다운 삶과 창의문화 등을 5대 전략목표로 내세웠다. 특히, 첫 번째 전략목표인 ‘새로운 평화구조 창출’을 위해 △북한 핵문제 해결, △비핵·개방·3000 구상 추진, △한·미 전략동맹, △남북 인도적 문제 해결 등을 4개의 핵심과제로 삼았다. 그리고 실천과제로 3개의 중점과제와 2개의 일반과제를 설정하였다.

글로벌 코리아를 구현하기 위해서는 핵문제 해결의 불확실성이 가장 큰 변수이다. 북한은 북·미 양자협상을 통해 대미 전략적 관계를 추진하는 한편, 일부 핵시

⁵ 제17 대통령직인수위원회, 「이명박 정부 국정과제 보고」 (보도자료, 2008. 2. 5), p. 6.

설 불능화 및 핵 이전(transfer) 자제를 조건으로 핵보유 목인을 추구하고 있다. 북한은 현안인 핵 프로그램 신고에 대해 '낮은 단계의' 신고로 미국과 타협을 모색할 것이나, 부시 행정부로서는 북한의 불성실 신고를 수용하기가 쉽지 않다. 북한은 신고 문제로 북·미관계가 교착되는 가운데 한국의 '새 정부 길들이기'와 함께 미국의 대선 국면을 활용하여 모험적 행동으로 협상의 새로운 모멘텀을 만들려 할 수도 있다. 북핵 문제는 6자회담의 틀을 존중하면서, 한·미공조 체제를 통해 접근하는 방안이 현실적이다. 남북관계 차원에서 북한 측에 『한반도 비핵화 공동선언』 준수를 요구해야 한다.⁶ 이처럼 북핵 문제 해결을 우선적 과제로 삼으면서, 대북정책의 비전, 목표, 원칙을 확립해야 한다.

1. 대북정책 추진구도: 비전·목표·원칙

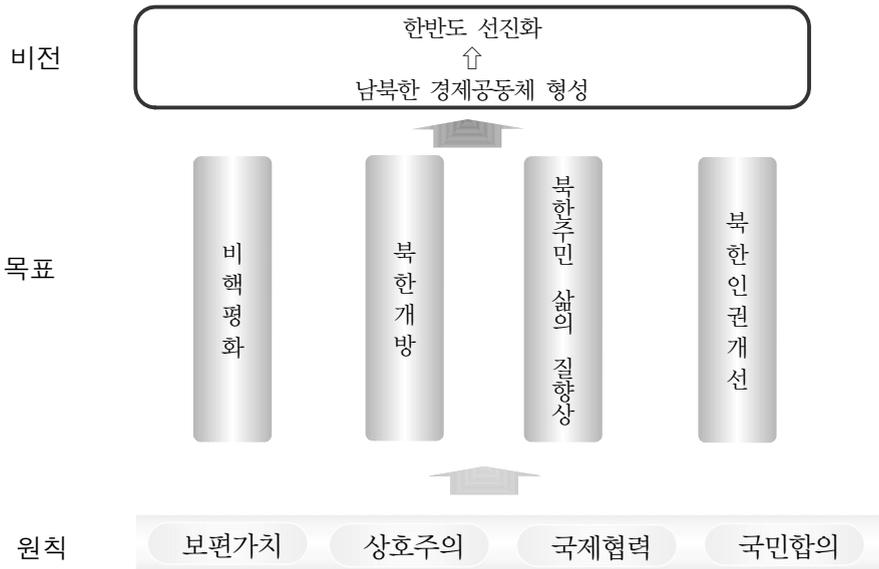
대북정책 추진구도는 아래 그림표에서 보듯이 '한반도 선진화' 비전을 지붕으로 삼는다면, △비핵평화 △북한개방 △경제공동체 형성 △북한주민 삶의 질 향상 △북한인권 개선 등의 5개 추진목표를 기둥으로 받친다. 그리고 ▽보편가치 ▽상호주의 ▽국제협력 ▽국민합의 등의 4개 추진원칙을 토대로 삼을 수 있다.⁷

대북정책은 '한반도 선진화'를 위한 국가전략 차원에서 접근해야 하며, 한국경제의 성장 동력 마련과 국가경쟁력 제고 차원에서 추진되어야 한다. 나아가 향후 5년 동안 국가 발전전략 및 한반도 시장통합의 전망 위에서 남북관계의 접근이 필요하다.

⁶ 2005년의 제4차 6자회담 공동성명('9·19 공동성명')에서도 『한반도 비핵화 공동선언』 약속을 재확인하였다.

⁷ 통일연구원 보고서, 『이명박 정부의 대북정책 추진방향』(2008.1.6), 참조.

<그림 1> 대북정책 추진구도



가. 추진기조

□ 실용주의 대북정책

실용주의는, 마치 음악에서 주조음(主調音)과 마찬가지로 대북정책의 원칙, 목표, 실천과제 등 정책 추진의 모든 과정에 일관되게 적용되어야 한다. 실용주의⁸는 정치, 경제, 외교안보, 노사관계 등 모든 분야에서 지나치게 이념적으로 접근해 온 경향에 대한 ‘안티테제’적 대응이다. 공소(空疎)한 이념 논쟁은 소모적인 사회적 갈등을 낳고 국민통합을 저해한다. 실용주의는 감성적·이념적 대북정책을 지양

⁸ 실용주의는 미국의 철학정신을 반영하는 사조로서 무엇보다 실제(the primacy of practice)를 우선시한다. 여기서 실제는 사회적 발전과 문화적 진보에 공헌하는 유용성이나 적용가능성으로서의 실재를 의미한다. 말하자면 ‘무엇을 아는가’(know-what) 보다는 ‘어떻게를 아는 것’(know-how)이 중요하다. 이는 곧 실제적인 결과에 우월성을 두는 입장이다. 따라서 프래그머티즘은 유용한 것이야말로 모두 진리라는 유용설(有用說)로 받아들여지기도 한다. 이러한 실용주의는 서구 근대사회에서 열광주의나 신비주의에 대항할 수 있는 정신 태도로 부각되었다(*Pragmatism*, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Pragmatism>>). 그럼에도 실제적인 결과와 유용성을 중시하는 실용주의는 정치사회적 문제에 대한 근원적 탐구정신이나 비판정신을 폄하하는 측면이 있다. 유용한 결과를 강조하는 실용주의는 효율성, 생산성 등을 중시함으로써 자칫 수단과 과정의 정당성을 부차적인 것으로 여길 수도 있다.

하는 데에서 비롯된다. 특히 대북정책에서 실용주의는 북한에서 말하는 ‘실리주의’와 서로 상통하는 개념으로 볼 수 있다.⁹ 남북관계가 지금까지의 일방적인 ‘지원-수혜’ 관계를 넘어 남북한 양측 모두에게 이익이 되고 혜택이 돌아가는 협력관계로 전환되어야 한다. 북한도 실리 추구를 위해서 남북경협의 윈윈(win-win) 구조 즉, 상생 구조를 마련하는데 변화된 모습을 보여야 한다.

실용정책, 햇볕정책의 대안

지금은 햇볕정책의 한계를 극복할 수 있는 대안적 대북정책이 절실히 요청되는 시기다. 햇볕정책의 반대노선은 대북 강경노선인 ‘강풍정책’이 아니라, 북한의 비핵과 개방을 효과적으로 이끌어낼 수 있는 ‘실용정책’ 뿐이다.

대북정책은 ‘창조적 실용주의’가 기대된다. 비핵화가 이루어져야 대북지원이나 남북경협이 가능한 것으로 이해하는 이른바 ‘조건론’과는 무관하다. ‘창조적 실용주의’는 남북협력에서 병행론과 단계론적 연계를 조화시키는데 있다. 병행론과 연계론은 더 이상 상호 배타적으로 이해될 필요가 없다. 대북정책은 핵문제와 무관하게 추진될 수는 없으며, 북핵은 6자회담과 국제공조를 통해 해결 가능한 사안이다. 대북 SOC 구축과 같은 대규모 대북협력 사업은 비핵화 합의의 실천·이행 단계와 조응되지 않으면 안 된다. 즉, 단계론적 연계 추진이 바람직하다. 병행론은 핵문제 해결노력과 남북경협을 상호 보완적으로 즉, 별도로 추진하자는 논리라 하겠다. 이러한 병행론은 비핵화 문제가 교착상태에 빠지더라도 지금까지의 남북경협의 성과를 바탕으로 현 단계의 남북경협 수준은 지속적으로 유지할 필요가 있다는 점에서 설득력이 있다. 그러나 핵문제 진전을 도외시한 병행론은 한계가 있다는 사실을 지난 정부 시기 충분히 경험하였다. 따라서 남북경협은 ‘병행론 + 단계론적 연계’에 입각한 추진이 현실적이다.

나. 추진 목표

(1) 한반도 비핵평화체제 구축

한반도 평화체제 논의는 ‘9·19 공동성명’을 계기로 주목을 받게 되었다. 한반도 평화체제는 비핵화와 불가분의 관계가 있다. 여기에는 북한의 ‘선 평화체제, 후 비

⁹ 북한은 “북남경제협력을 공리공영, 유무상통의 원칙에서 다방면적으로 추진해 나갈 것”을 밝혔다. <2008년 신년 공동사설>, (『조선중앙통신』, 2008년 1월 1일).

핵화' 주장과, 미국의 '선 비핵화, 후 평화체제' 논리가 평행선을 그어왔다. 최근 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조가 강조되는 측면도 있다.¹⁰ 한반도 평화체제는 단순히 전쟁의 법적 종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원에서 포괄적으로 접근하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적인 '과정'(process)으로 볼 수 있다. 그럼에도 북한 핵문제 협상의 지지부진 속에서 평화체제 구축 논의의 실질적 진전은 이루어지지 못했다.

새로운 평화구조 창출은 한·미동맹 및 6자회담 틀을 통해 추진해야 하나, 지금까지의 한반도 평화체제 구축의 노력을 방기할 필요는 없다. 그와 함께 북핵 폐기 결단을 위한 '당당하고도 유연한 접근'을 견지해야 한다.

(2) 북한 개방

대북정책의 목표인 북한 개방촉진 및 국제사회 편입 유도를 적극 추진해야 한다. 비핵화에 맞춰 대북투자 및 SOC 구축을 위한 국제컨소시엄 형성을 추진하면서, 북한의 개혁·개방과 형성을 지원하는 것도 고려할 때이다. 북한 정권의 생존전략은 핵, 미사일 개발로, 『한반도 긴장유발 → 협상 → 경제원조 → 또 다른 긴장유발 → 협상 → 경제원조 …』 패턴을 반복해왔다. 이는 북한체제 자체의 경제복구 능력 상실 속에서, 일인(一人)독재체제 아래서 개혁·개방 체제로 전환하기도 어렵기 때문이다.

북한은 기존의 남북합의의 활용으로 실익추구의 대북지원을 기대할 것이다. 체제유지에 필수적인 남북경협 확대를 기대하는 한편, 2007 남북정상회담 합의 이행을 촉구할 것이다. 대외관계 측면에서는 북·미 관계개선 노력과 외교 다변화를 시도하면서, 경제실리와 체제보장을 위한 북·미, 북·일 관계개선에 노력을 기울일 것이다. 나아가 중국과 러시아의 지원 유도와 아울러 EU 및 동남아 국가 대상 외교다변화를 적극 추구해 나갈 것으로 보인다.

(3) 북한 주민의 삶의 질 향상

남북경협 및 대북지원은 북한 주민의 생활여건 개선과 삶의 질 향상에 기여해야 한다. 이를 위해 주민들의 자생력 배양에 도움이 되는 방향의 남북경협과 대북

¹⁰ 허문영·김규륜·김수암·김영운·박영호·박형중·배정호·서재진·손기웅·여인곤·이교택, KINU 연구총서 07-08 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (통일연구원, 2007. 12), 참조.

지원을 추진해야 한다. 주민들의 생존 조건을 개선하고 빈곤타파와 자활체계 구축에 도움이 되는 협력 사안을 적극적으로 발굴하고, 이에 대해서는 체계적이고 전폭적인 지원협력 방침의 수립이 기대된다. 북한 주민의 삶의 개선은 인간이면 마땅히 누려야 할 그야말로 최저생활의 보장에 있다. 2천만 북한 주민은 식민통치 기간을 포함하여 100년 동안의 노예생활에서 벗어나지 못한 상태에 처해 있다.

(4) 북한 인권 개선

북한 인권 문제에 대해 ‘북한특수성’ 논리로 외면할 단계는 지났다. 그럼에도 정부 차원에서는 긍정적인 결과를 얻어내기 위해 신중한 접근이 요망된다. UN, EU 등 국제사회의 보편적 인권 원칙을 존중하면서 보다 조용히 내실 있는 접근이 실효성이 크다. 우선 <북한인권기록보존서> 설립을 지원하고, 정부-민간 간 ‘북한 인권문제협의체’를 구성할 필요도 있다.

국군포로, 납북자의 조속한 송환을 추진해야 하며, 이를 위해 상호주의적 차원에서 대가 지불 송환 방식을 추진하는 것도 바람직하다. 고령 이산가족의 상호방문 및 거주지 선택을 협의할 시기다. 그리고 탈북자 문제 해결을 위한 국제공조를 강화해야 하며, 탈북자 체포, 강제송환 금지 및 제3국 자유이동 보장을 위한 대책기구 설립도 기대된다. 특히, 인도적 차원의 대북지원은 조건 없이 추진되어야 한다.

(5) 남북한 경제공동체 형성 및 한반도 선진화

궁극적인 통일로 가기 위해서는 남북 경제공동체 실현을 통한 남북 간 경제적 차의 축소가 이루어져야 한다. 1990년대 초 『한민공동체 통일방안』 골간인 통일국가 중간과정인 남북연합 단계에 『사회·문화·경제공동체』를 형성하여 통일기반을 조성한 후 『정치공동체』를 형성함으로써 통일을 이룬다는 논리체계에 따라 남북한 경제공동체 형성 문제가 관심을 끌었다.¹¹ 당시에도 북한의 경제개혁을 전제로 한 시장경제체제로의 전환을 추구했다. 지난 정부 시기의 남북협력의 정책적 지원과 많은 노력에도 불구하고 여전히 북한 경제의 개혁·개방은 별다른 진전을 보지 못한 상태이다. 이명박 정부의 대북·통일정책의 추진구도의 궁극적 지향점은 남북한 경제공동체 형성을 통한 한반도 선진화의 달성에 있다.

¹¹ 김국신·이유진, 연구보고서 92-17, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (민족통일연구원, 1992. 12), 참조.

다. 추진원칙

(1) 인류 보편적 가치 존중

대북정책 추진원칙으로 문명사회의 규범 존중을 환기시키는 한편, 정치범 수용소 등 반인륜적 행위는 ‘국가테러’ 행위임을 상기시켜야 한다. 특히, 반외세 자주, “우리 민족끼리” 등의 시대착오적 입장이 대북정책에 접맥되어서는 곤란하다. 북한 체제가 아닌, 북한 주민들을 인간적이고 동포애적인 가치 속에서 포용하고 도와줄 수 있는 분위기가 확산되어야 한다.

(2) 상호주의 원칙 적용

북한의 개방 유도과 시장경제화 촉진을 위한 상호주의 원칙의 적용은 불가피하다.¹² 상호주의 원칙의 적용을 통한 북한의 대남협상 방식의 변화를 유도해야 한다. 상호주의는 단순히 주고받기 식’(give and take)의 시장거래적 관계만을 의미하는 것은 아니다. 이는 남북경협에서 북한의 능력에 따른 성의 있는 태도의 기대, 또는 북한의 능동적인 호응 형태를 의미한다.

향후 창조적 남북관계는 상생(Symbiosis)관계의 구축에 달려 있다. 한국경제의 성장과 미래 개척에 대한 확신 속에서, 북한 경제의 자율성 회복과 주민 생활 개선에 기여할 수 있는 방향의 대북협력이 추진되어야 한다. 북한은 남한의 경제여건을 충분히 이해하고 남한의 경제성장에도 도움이 되는 방향으로 나와야 하며, 북한의 협상태도의 전향적 변화는 포괄적 의미의 상호주의 원칙의 적용으로 여길 수 있다.

(3) 국제협력

핵문제 해결을 비롯한 대북개발협력 경우에도 한·미·일 공조, 중·러·EU·ASEAN

¹² 대북 상호주의 원칙은 김대중 정부 출범 초기에 제시되었다. 김대중 대통령은 정부의 대북 ‘교류·협력 3원칙’으로 ① 인도적 차원의 대북지원은 무조건적이며, ② 남북경협은 정경분리 원칙에 따라 기업의 자율적 대북투자활동을 보장하나, ③ 정부 차원의 지원에는 상호주의 원칙의 적용을 천명하였다(1998. 5. 10). 이에 대해 당시 북한은 남북관계에 있어 상호주의는 새로운 반통일적 역풍이며 민족통일 염원에 대한 엄중한 도전이라고 주장하고, 남쪽 정부에 대해 이를 철회할 것을 요구하였다. “민족문제는 결코 북과 남의 등가교환에 의하여 해결할 성격의 문제가 아니다.” “남조선 당국이 상호주의를 내드는 것은 북남합의서와 조국통일 3대원칙을 공공연히 유린하는 엄중한 배신행위로 될 뿐이다.”(『로동신문』, 1998년 5월 23일). 민족통일연구원 보고서, 「대북 상호주의 원칙에 대한 정부의 기본입장(案)」(1998. 5), 참조.

등 국제협력의 강화 속에서 추진되어야 한다. 특히, 대북인도지원 분야에서는 투명성 제고를 위해 UN 및 국제기구, 국제 NGO와의 협력체계 구축이 효율적이다. 편협한 민족주의가 아니라 국제사회와 교류하고 더불어 살면서 세계와 함께 호흡하는 열린 민족주의를 지향해 나가야 한다. 남북문제도 민족 내부의 문제인 동시에 국제적 문제이기에 배타적 민족주의로는 해결할 수 없다. “세계 속에서 한민족의 좌표를 설정하고, 더 넓은 시각에서 해결 방법을 찾아야 민족자주와 민족자존을 실현”할 수 있다.¹³

(4) 국민합의

대북정책을 힘차게 추진하려면 국민적 지지와 합의가 요망된다. 이를 위해서는 대북정책을 국내정치적으로 활용하려는 유혹에 빠져서는 안 된다. 우리 국민은 정부의 의도와 진정성을 충분히 간파하고 있다. 대북정책의 홍보를 강조하거나 국민의 설득하려 하는 것은 역효과를 초래한다. 큰 틀에서 투명하고 공개적인 대북정책 추진하는 것이 바람직하다. 초당적 협력기반 구축이 필요하며, 민관협력의 활성화도 기대된다.

2. ‘비핵·개방·3000’(DOT: Denuclearization·Opening·Three thousand) 구상

‘비핵·개방·3000’ 구상은 새 정부 대북정책의 상징이며, 한반도 비핵화와 북한 개방에 대한 의지와 실천적 구상의 압축이라 할 수 있다. 이 구상의 기본방향은 ‘철저하고도 유연한 접근’의 일환으로 북한이 핵폐기의 대결단을 내리면, 국제사회도 그에 상응하는 결단을 내린다는 논리에 입각해 있다. 나아가 9·19 공동성명이 완전히 이행되면, 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일관계 정상화가 이루어져 ‘비핵·개방·3000’ 구상 실현을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원을 본격화할 수 있는 국제환경이 조성될 수 있다는 인식에 기반하고 있다.¹⁴ ‘비핵·개방·3000’ 구상의 구체적 내용은 다음과 같다. <경제>: 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, <교육>: 30만 산업인력 양성, <재정>: 400억 달러 상당 국제협력자금 조성, <인프라>: 신경의고속도로 등 건설, <복지>: 인간

¹³ 이명박 대통령 제89주년 3·1절 대통령 기념사, 2008년 3월 1일 <http://www.president.go.kr/kr/pre-sident/news/news_view.php?uno=9>.

¹⁴ 한나라당, 『일류국가 희망공동체 대한민국』(2007. 12), pp. 196-198.

다운 삶을 위한 복지지원 등을 제시하였다.

‘비핵·개방·3000’ 구상은, 북한에 『핵 포기 → 비핵·개방·3000 구상 가동 → 북한 경제 수출주도형 전환 → 400억 달러 상당의 국제협력자금 투입 → 10년 후 국민소득 3,000달러 경제로 도약』의 상승적 발전 경로를 제시한 셈이다. 당장 북한의 수용을 기대하기는 시기상조지만, 핵문제 진전과 북한 내부 사정에 의해 차츰 긍정적인 반응을 보일 수도 있을 것이다.

북한이 10년 후 1인당 국민소득(GNI) 3,000달러 경제로 도약하기 위해서는 매년 15~20%의 성장을 이루어야 한다. 이는 결코 불가능한 목표가 아니다. 세계은행(WB)은 2006년도 북한의 1인당 GNI를 900달러 정도에 불과한 것으로 추산하였다. 2006년도 1인당 GNI가 3,000달러 수준에 달하는 국가로는 마케도니아, 알제리, 이란, 그리고 태국 등이었다.¹⁵

한국은 1986년~1987년 사이에 3,000달러 수준에 도달했다.¹⁶ 그런데 한국 경제의 성장추세를 살펴보면, 1970년도의 254달러 수준은 7년 후인 1977년도에 약 4배에 달하는 1,034달러로 급성장했다. 그리고 그것의 3배인 3,000달러 고지에 오르는데 대략 10년 정도 걸렸다. 지금 북한 GNI가 세계은행 추산에 의해 약 900달러로, 한국의 '70년대 후반의 경제수준이라 할 수 있다. 그런데 한국의 '70년 후반에 만성적 식량난과 절대빈곤 상태는 아니었다는 사실을 미루어 볼 때 북한의 GNI 추산은 과대평가된 측면도 있다.

그러나 단순 수치 비교의 차원에서, 북한이 한국경제의 성장 속도와 유사하게 발전한다면 적어도 10년 후에 3~4배의 수준인 3,000달러 달성은 전혀 무리한 목표가 아니다. 오히려 1970년대의 한국경제 규모보다 훨씬 적은 북한경제 규모를 감안하면, 현재 900달러 수준의 GNI가 3,000달러에 달하는 데는 10년이나 걸릴 필요도 없을 것이다. 본격적인 개방이 단행된다면 경제성장의 추세 측면에서 비

¹⁵ 세계은행은 2006년 각국 1인당 GNI를 밝힌 자료(GNI per capita 2006, Atlas method and PPP)에서 북한은 아프가니스탄, 미얀마, 소말리아와 비슷한 수준의 '905\$ 이하'로 추산하였다. 그와 함께 중국 2,010\$이며 마케도니아 3,060\$, 알제리 3,030\$, 이란 및 마살군도 3,000\$, 태국 2,990\$로 나타났다. World Development Indicators database, World Bank, 14 September 2007, <<http://siteresources.worldbank.org/DATAS/STATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>>. 한국은행의 북한 GNI 추산은 세계은행의 평가치 보다 높다. 2000년: 명목GNI 168억\$/1인당 GNI 767\$, 2006년: 256억\$/1,108\$. <북한의 주요 경제지표> (2008. 2), <<http://ecos.bok.or.kr/>>.

¹⁶ 한국의 2000년 기준 1970년 이후 1인당 국민총소득(달러표시): '70년/254, '71년/290... '76년/818, '77년/1,034... '83년/2,034... '86년/2,643 '87년/3,321 '88년/4,435... '95년/11,432 '96년/12,197 '97년/11,176 '98년/7,355 '99년/9,438 '00년/10,841... '06년/18,372(한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr/>>).

핵·개방·3000 구상은 현실가능성이 매우 높은 구상이다.

한편 이명박 대통령은 지난 2월 당선인 입장에서 남북경협은 “북핵진전, 사업타당성, 재정능력, 국민합의”의 네 가지 관점에서 사업을 검토하여 “우선 할 것, 나중에 할 것, 못할 것”을 구분하겠다고 밝힌 바 있다.¹⁷ 이는 ‘2007 남북정상회담’의 ‘10·4 공동선언’¹⁸을 비롯하여 그 동안 이루어진 남북 간 합의 내용의 재검토를 시사한 것으로 볼 수 있다. 그러한 대통령의 방침에 따라 대북 실용정책의 추진이라는 입장에서 기존 합의사항을 승계, 수정, 폐기의 세 범주로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다.

‘비핵·개방·3000’ 구상 추진 로드맵

‘비핵·개방·3000’ 구상의 추진은 한반도 비핵화의 진전 단계와 조화시켜야 한다. 북한이 비핵화 합의 사항을 이행하면 한국은 북한의 경제회복을 지원할 수 있는 대폭적인 경협과 함께 국제사회의 지원까지 끌어들이는 입장이다. 북한은 이를 냉소적으로 폄하하거나 마냥 거부할 필요는 없다.

우선 북한의 불능화는 상당한 수준으로 진척되었다는 사실을 전제로, 북·미 간 핵신고 합의를 도출할 경우 남북경제협력공동위원회의 구성·가동에 착수할 수 있다. 여기서 실용주의입장에서 ‘우선 사업’의 대상을 협의선정하고 추진해 나간다. 이처럼 비핵화 단계에 상응하여 보다 높은 수준의 남북협력을 협의하고 추진할 수 있다. 이러한 비핵화와 개방의 선순환적 발전 구도를 중심으로 아래 표에서와 같은 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 추진 로드맵을 마련할 수 있다.

¹⁷ 이명박 대통령 당선인, 동아일보·아사히신문·월스트리트저널 등 한·미·일 3국 언론 인터뷰(2. 1), “북핵문제의 진전을 감안하고, 사업의 타당성을 조사해 경제성이 있느냐 없느냐를 검토할 필요가 있다. 재정적으로 부담할 능력과 가치가 있는지도 보아야 하고, 대형 프로젝트는 국민적 합의가 있어야 한다” 『동아일보』, 2008년 2월 2일.

¹⁸ 통일부 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북 정상회담 합의 해설 자료』 (통일부, 2007. 10. 4), 참조.

<표 1> 『비핵·개방·3000』 구상 실행계획

구분	비핵화	개 방
1단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불능화 완료 및 핵프로그램 신고 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남북협력 현행 수준 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 민간경협(개성공단, 금강산·개성관광) 지속 ▪ 인도적 차원의 대북지원 추진 <ul style="list-style-type: none"> ※3통(통행·통신·통관)문제 해결
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 검증·사찰 수용 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수해방지, 산림녹화지원 <ul style="list-style-type: none"> - 1억 그루 나무심기 지원 ▪ 병원설비 개선, 의료인력 교류 ▪ 경제인력 양성 및 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 기술협력센터 설립, 국제기구를 통한 인력양성, 경제개발연구기관 설립지원 ▪ 주택·상하수도 개선 사업 협력 <ul style="list-style-type: none"> ※남북경제협력공동위원회 구성
2단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 프로세스 합의 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [경제, 교육, 재정, 인프라, 복지] 대북 5대 분야 포괄적 패키지 지원 본격화 <ul style="list-style-type: none"> - 교육, 기초생활 보장 프로젝트 적극 가동 ▪ 북한 철도·도로 현대화 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 개성-신의주 철도 개보수, 新경의고속도로 건설 ▪ 주요 거점 통신 인프라 구축 ▪ 에너지 지원 및 에너지 공동개발 착수 <ul style="list-style-type: none"> ※자유무역지대화 착수
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 이행·실천 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5대 분야 포괄적 패키지 완전 가동 ▪ 400억 달러 국제협력자금 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 국제금융기구 가입 지원 ▪ 신의주, 나진·선봉지역 개발 등 자유무역지대화대 <ul style="list-style-type: none"> ※북한 전면 개방
3단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 완료 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남북경제공동체 형성 <ul style="list-style-type: none"> ※한반도 시장경제 통합 추진

‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한의 비핵화 결단을 촉구하는 한편, 남한의 경험의 지와 지원의 폭을 예상할 수 있는 만큼 북한이 개방에 대한 단계적 스케줄을 확정할 수 있는 이점도 있다. 물론 이 구상은 비핵화를 이행하지 않는다면 북한이 바라는 수준의 본격적인 남북경협은 힘들다는 메시지도 담고 있다. 북한의 ‘실리적인’ 판단과 결단이 기대된다.

V. 북한관리 및 통일대비

- ◎ 대북정책의 ‘투 트랙’(two track)
- <트랙 1>: 비핵·개방 ⇒ 국제공조
 - 공식적 대북정책
- <트랙 2>: 북한관리 ⇒ 정권진화 추진
 - 비공식적 대북정책
 - 남한 주도하의 한·미 공조체제 가동

1. 북한관리

□ 북한 ‘정권진화(regime evolution)’ 유도

북한은 ‘일인(一人) 중심체제’로부터 일단 ‘당·국가 중심체제’의 ‘사회주의적 정상국가’로 복원되어야 체제보장의 딜레마를 극복할 수 있다. 그리고 이러한 정상국가 상태에서 인민생활 문제의 본격적인 접근이 가능하다. 이는 ‘선군정치’(先軍政治 military first)로부터 ‘선민정치’(先民政治 people(civilian) first)로 발전적 전환을 의미한다. 이러한 변화를 이끌어내기 위해서는 인민경제 관련 부서인 ‘내각’에 힘을 실어주어야 한다. 이를 위해 향후 남북협상의 경우 남북 간 분야별 주무부처 간 협상관계로 변화시키는 것이 바람직하다.

□ 북한 상층부 내 친남파(親南派) 형성

남한은 북한 지도층과 주민들의 ‘희망의 등대’되어야 한다. 친남파 형성을 위해서는 북한 상층부 엘리트 계층의 미래와 남한에 대한 우려와 두려움을 해소시키는 한편, 북한의 평화지향적 대외개방과의 형성을 지원하고 유도할 필요가 있다.

□ 북한의 모험적 도전에 단호히 대처

한미동맹에 기반한 굳건한 안보체계로 북한의 ‘신정부 길들이기’식 모험적 도발 행위에 단호하게 대처해야 한다. 우리 정부의 국정 최고책임자에 대한 북한 당국의 존경심과 경외감이 우러나오도록 해야 한다.

2. 통일대비

통일은 점진적·단계적 형태보다 ‘들이닥치는 통일’, ‘떠안는 통일’로 나타날 수 있다. 실용주의적 통일은 민족 또는 국가의 통일이 아닌, ‘체제 통일’로, 7천만 한반도 주민이 ‘자유민주주의와 시장경제 아래서 함께 사는 것이 통일’을 지향하는데 있다.

□ 북한 급변사태(Contingency Plan) 대비

북한 급변사태에 대한 신중한 대비체계 구축이 요망된다. 북한 정권의 위기증후 증대 및 체제붕괴 시그널 확산에 따른 상황별 시나리오를 마련해야 하며, 한·미 동맹체제를 근간으로 한국 중심의 주변국 공조안 마련도 시급하다. 이를 위해 한반도 위기관리 시스템 구축이 필요하다. 국가안전보장회의(NSC)의 정상화와 함께, 통일부의 통일대비 정책 마련 및 전략기구화로의 위상 조정도 기대된다.

□ 통일의지 확립 및 통일기회 포착

‘일 잘하는 정부, 튼튼한 시장경제, 조화로운 시민사회’ 속에서 통일의지를 되살려야 한다. 이명박 정부 집권 기간 내에 통일의 ‘역사적 계기’가 도래할 수도 있기 때문이다. 역사적 낙관주의에 터하여 결단의 시기에 통일 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

□ 통일 3원칙: ‘자유민주주의·시장경제·국제평화주의’

한국의 국제적 위상이 증대되고 있는 상황에 동북아 지역에서 한국의 선택과 향방은 주변국의 커다란 관심 사항이 아닐 수 없다. 한국의 동북아 지역 내 위상 및 역할 증대로 동북아 평화의 핵심적 역할 수행이 기대된다. 통일을 위해서는 주변국의 이해관계를 존중하면서, 한반도 문제의 남북당사자 원칙을 관철시켜 나가지 않으면 안 된다. 한반도의 통일은 “자유민주주의·시장경제·국제평화주의”의 기치 아래 추진되어야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 김국신·이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 민족통일연구원 1992. 12.
 민족통일연구원 보고서. 『대북 상호주의 원칙에 대한 정부의 기본입장(案)』. 1998. 5.
 조민. 『한반도 평화체제와 통일전망』. 해남, 2007.
 통일부 남북정상회담 준비기획단. 『2007 남북 정상회담 합의 해설 자료』. 통일부, 2007.
 10. 4.
 한나라당. 『일류국가 희망공동체 대한국』. 2007. 12.
 허문영 외. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 통일연구원, 2007. 12.
 통일연구원 보고서. 『이명박 정부의 대북정책 추진방향』. 2008. 1. 6.
 제17 대통령직인수위원회. 『이명박 정부 국정과제 보고』. 보도자료, 2008. 2. 5.
 『조선중앙통신』.
 『동아일보』.

<<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>>.

<<http://ecos.bok.or.kr/>>.

<<http://en.wikipedia.org/wiki/Pragmatism>>.

Vision and Direction of the Unification Policy of Lee Myung-bak Government

Min Cho

Lee Myung-bak Government has come in with a new paradigm in the South's North Korea policy. Considering the internal and external environments, it's time to take a paradigm shift. "Denuclearization, Opening and 3000" Initiative is a symbolic policy toward North Korea in Lee Myung-bak Government. It's policy vision has three-fold objective: To pursue the expansion of a concrete foundation for peaceful unification of the Korean peninsula; To create a new peace regime(Denuclearization); and To form an inter-Korean economic community(Opening & 3000). 『Advancement of mutually-beneficial and co-prosperous inter-Korean relations』 with creative, pragmatic and result-oriented approaches. Basic principles are universal value, reciprocity, international cooperation and national consensus.

It is desirable that North Korea undergo a regime evolution. economic development and improvement of daily life of the North Korean can be expected when North Korean dictatorship turns into a 'socialistic normal state'. 'Military First' politics should be changed to 'People First' policy.

Unification may come all of sudden. We'd better work out a comprehensive plan in preparation of an unexpected unification. 'Pragmatic' unification does not mean a unity of two separate states, but an integration of capitalistic system in Korean peninsula. Three principles of unification include Liberal Democracy, Market Economy, International Peace.

Key Words: Lee Myung-bak, "Denuclearization, Opening and 3000", a new peace regime, Advancement, universal value, reciprocity, international cooperation, national consensus, Regime Evolution, Military First, People First, Unification.

이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략

서 재 진*

- I. 서론
- II. 북한의 생존전략과 핵개발 배경
- III. 이명박 대통령의 북핵문제를 보는 시각
- IV. 비핵·개방·3000 구상의 내용과 정책목표
- V. 북핵문제 해결을 위한 비핵·개방·3000 구상 추진전략
- VI. 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결을 촉진하는 7가지 요인
- VII. 북한의 전략적 결단 전망
- VIII. 맺음말

국문요약

이 논문은 이명박 정부 대북정책에서 핵문제의 의미를 살펴보고, 핵문제 해결을 위하여 비핵·개방·3000 구상이 어떠한 전략을 가지고 있는지를 살펴 보는데 목적이 있다.

비핵·개방·3000 구상은 북한이 핵 개발을 시도하는 근원적 원인을 해소해주어야 핵문제가 해결된다고 보고 북핵문제 해결에 접근하는 정책이다. 첫째, 북한은 미국과의 관계정상화, 일본과의 관계 정상화를 통하여 경제난과 안보불안을 해소하기를 추구하고 있는바, 이러한 ‘북한 문제’들을 포괄적으로 해결하여야 핵문제가 근원적으로 해결가능하다고 본다. 둘째, 비핵·개방·3000 구상은 핵문제 해결의 전략으로는 남한만의 힘으로는 해결하기 어렵기 때문에 한·미공조를 중요한 수단으로 보며, 6자 회담의 틀 안에서 해결하는데 주력한다. 비핵·개방·3000 구상은 6자회담 합의들의 추가적인 인센티브로서 제시된 것으로 볼 수 있다. 이명박 정부의

북핵 정책은 북핵문제 해결의 열쇠를 미국이 가지고 있다고 보고 미국과의 관계개선을 통하여 미국을 활용하여 북핵문제를 해결하려는 전략이라는 점에서 노무현정부의 중국중시의 북핵정책과 차이를 보인다는 점을 강조한다.

이 논문은 또한 북한의 핵포기를 촉진하는 요인을 7가지로 제시하였고 이러한 요인들과 비핵·개방·3000 구상이 조화를 이루어 북핵문제의 해결의 가능성을 전망하였다. 이 논문은 북한이 이들 7가지 요인을 고려하여 핵무기를 포기하고 그 대신 미국과 국교정상화를 이루어 국제 사회에 정상적 일원으로 참여하는 방향으로 전략적 결단을 내리게 될 것이라고 전망한다.

주제어: 북한 핵문제, 비핵·개방·3000, 북한의 국제사회 편입

* 통일연구원 북한연구실장

I. 서론

1992년 11월에 돌출된 북한의 핵문제가 아직도 미해결의 과제로 남아있다. 2007년 2·13 합의가 이루어진 이후 북한 핵문제가 진전이 되고는 있지만 아직 해결의 전망은 불확실하다. 북한 핵문제가 해결되지 않고 있기 때문에 발생하는 문제는 한두 가지가 아니다. 무엇보다도 한반도에서 냉전체제가 연장되는 효과가 있다. 핵문제로 인한 남북간의 대결과 갈등이 불가피하고, 한반도의 안보 정세는 불안정하며, 북핵 해결의 여부에 따라서 동북아 정세 전반이 큰 영향을 받기 때문이다.

뿐만 아니라 북한은 핵무기 개발과 보유를 기도함으로써 국제사회로부터 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등의 온갖 오명을 쓰고 감시와 제재를 받고 있다. 핵문제로 말미암아 북한이 겪고 있는 경제적 제재와 불이익이 경제난의 큰 원인으로 되고 있다. 북한의 경제난은 정권의 불안정과 체제불안정의 원인이 되어 더욱 핵무기 개발에 집착하게 하는 악순환으로 되고 있다. 경제난은 핵문제를 야기하고 핵문제는 경제난을 악화시킨다.

북한 핵문제가 해결되지 않은 상태에서 남북관계도 정상적으로 발전하기가 어렵다. 북한에 대한 국제사회의 규제와 제재 때문에 정상적인 남북경협이 불가능하며, 우리 국민들도 핵개발을 기도하는 북한과의 경제협력은 핵개발 자금으로 전용될 우려가 있다고 본다. 북핵문제가 해결되지 않으면 우리가 추구하는 남북 경제협력, 경제공동체의 구현은 사실상 불가능하다.

결국 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하고 정상적으로 경제성장을 하기 위해서는 핵문제가 해결되어야 한다. 북한의 정상국가화의 제1조건은 핵폐기이다.

이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상은 이러한 인식에 근거하여 형성되었으며 대북정책의 골격으로 자리잡게 되었다. 비핵·개방·3000 구상이 추구하는 북한핵문제 해법은 북한을 국제사회에 편입시켜 국제사회의 정상적 일원으로 참여하게 하는 것이다. 북한의 핵폐기를 전제로 북한이 갈구하는 미국과의 국교정상화를 실현하는 6자회담의 구도와 상응하는 것이다.

이 글은 이명박 정부의 대북정책의 형성배경, 정책의 내용과 목표를 살펴보고 핵문제 해결을 위한 추진전략 등을 살펴보고자 한다.

II. 북한의 생존전략과 핵개발 배경*

탈냉전 이후 북한이 체제생존을 위하여 일관되게 추진하고 있는 두가지 큰 정책적 흐름은 미국과의 관계개선 추구하고 핵무기 개발이다. 상충적인 관계에 있는 것으로 보이는 이들 두개의 정책이 실제로 어떤 관계에 있느냐가 지금까지 논쟁의 핵심이었다. 이 질문에 대해 두가지 상이한 주장이 맞서고 있다. 하나는 핵무기 개발은 대미 협상용이라는 입장이고, 다른 하나는 핵무기 개발은 보유용이라는 입장이다.

핵개발과 북·미관계정상화를 모두 북한이 주체적으로 결정할 수 있다는 시각에서 보면 핵개발과 북·미관계 정상화 협상은 별개이며 병행가능하다. 즉, 북한은 핵을 가진 채로 미국과 수교하기를 원하며 그것이 가능하다는 입장이다. 그러나 북한의 의지보다는 미국의 영향력이 더 결정적이라는 시각에서 보면 미국과 국제사회의 압력에 못이겨 포기하지 않으면 안된다는 판단이 가능하다.

사실 북한은 핵도 보유하고 북·미관계 개선도 얻어내고 싶어한다. 실제로 김계관 북한 6자회담대표는 2007년 3월 5일 미국 뉴욕에서 힐 미국무부차관보를 만나 2006년 12월 18일 조선 부시 미대통령이 핵무기를 보유한 인도에 핵기술 판매를 허용하는 미·인도 핵협정에 서명한 것을 상기하며 “우리(북한)를 인도처럼 대우해달라”고 요구했다고 한다. 이에 대해 힐 차관보는 “북한은 절대로 인도처럼 될 수 없다”고 잘라 말한 것으로 알려졌다. 미국은 북한의 핵무기 보유를 인정한 상태에서는 결코 관계를 정상화하지 않을 것임을 분명히 했다는 것이다.¹

북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장은 북한의 선택적 능력을 과대평가하는 것이며, 자본주의세계체제의 규정력을 과소평가하는 것이다. 2007년 6자회담 2·13 합의는 미국의 대북정책 변화에 크게 기인한다는 것은 잘 알려져 있다. 그렇지만 이것은 미국이 북한핵문제를 다루는 전략의 변화이지 북한의 압박에 밀려서 양보한 것은 아니다.

냉전종식 이후 북한 정책들의 전개과정을 보면 북한의 선택보다는 미국의 규정력에 더 많은 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 북한은 1990년 3당공동선언을 시작으로 일본과의 수교 노력, 나진·선봉 경제특구의 설치, 미국과의 협상 시도 등에서 참담히 실패하였다. 자본주의 세계체제의 규정력이 관철되어온 측면이 더 많다는 것을 알 수 있다. 북한의 자본주의 세계체제에의 편입도 종주국 미국이 결

* 이 장은 서재진, “북한 핵문제에 대한 포괄적 접근법으로서의 2·13 합의: 형성배경과 이행전망.” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (통일연구원, 2007)의 제2장을 수정·보완한 것이다.

¹ 『조선일보』, 2007년 3월 28일.

정한다고 보아야 한다. 미국이 북한의 자본주의 세계체제에의 편입을 결정한다면 편입의 조건도 미국이 결정한다는 것을 의미한다. 북한이 자본주의 시장에서의 편입을 희망한다면 북한의 핵보유 여부는 북한의 선택이 아니라 미국을 중심으로 하는 자본주의 세계체제의 규정력에 의하여 결정된다고 보아야 한다. 물론 미국이 일방적으로 모든 것을 규정한다는 의미는 아니며, 협상에 의한 주고받기식의 거래는 있지만 큰 구도의 결정자는 미국이라는 의미이다. 이런 시각에서 북핵문제와 북·미수교의 상관관계를 분석하는 것이 북핵문제의 해법에서 중요한 접근법이 된다.

북한은 지금까지 미국과의 관계정상화를 갈구해왔다. 로버트 칼린 전 국무부 분석관은 워싱턴 포스트 기고문에서 “북한이 미국으로부터 진정으로 바라는 것은 북핵포기에 따른 일련의 보상이나 정전협정의 평화조약 대체와 같은 정치적 조치가 아니라 미국과의 국교정상화를 실현하는 것”이라고 적절히 주장한 바 있다.²

북한이 미국과의 관계정상화를 갈구해왔다는 공식적인 증거도 많다. 가령, 북·미 3대 합의라고 일컬어지는 북·미공동선언(Joint statement of the DPRK and the USA, 1993. 6. 11), 제네바 북·미기본합의(Agreed framework between the DPRK and the USA, 1994. 10. 21), 북·미공동성명(DPRK-US Joint Communique, 2000. 10. 12)의 내용을 볼 때 3대 합의에서 북한의 일관된 목표는 북·미관계 정상화이다.

“조미관계의 근본문제 곧 조미관계를 정상화하는 문제가 핵문제라는 현상을 뒤집어쓰고 나타났다. 조미관계를 정상화하는 근본문제를 해결하지 못해서 ‘핵문제’가 해결되지 않은 것이다. 그러므로 핵심문제는 곧 조미관계 정상화를 실현하느냐 못하느냐에 달려있다”³는 친북학자 한호석의 분석은 북한의 입장을 잘 대변한다.

미국은 정치적으로는 테러지원국 지정을 통해, 그리고 경제적으로는 적성국 교역법 적용을 통해 북한을 사실상 적국으로 규정하고 있는데 이러한 것을 해제하는 것이 북한이 요구하는 대북 적대시정책의 폐기와 북·미관계 정상화이다.

북한은 1990년 일본 사회당 및 자민당과의 3당공동선언 이후 급진전된 북·일 수교협상과 이듬해 합의된 남북기본합의서 체제가 미국이 제기한 핵문제로 좌절된 이후 미국과의 수교협상에 매달렸다. 미국과의 수교 없이는 일본과의 수교가 어렵다는 현실을 인식하였기 때문이다. 80년 말 냉전체제의 종식 이후 북한의 역

² Robert Carlin and John Lewis, “What North Korea Really Wants,” *The Washington Post*, January 27, 2007.

³ 한호석, “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리,” <www.onekorea.com.> (검색일: 2007. 2. 20), p. 14.

사는 미국과의 관계개선을 위한 몸부림의 역사였다고 해도 과언이 아니다.

그런데 북한이 이렇게 간절히 바라는 것이 미국과의 국교정상화 실현이라면 북한은 핵무기를 완전히 포기할 수 있을 것인가? 북한이 체제생존을 위한 수단으로 만든 핵을 과연 완전히 포기할 것인가?

비관적 입장이 더 많다. 이러한 비관적 인식의 바탕에는 북한이 부시행정부가 국내정치 때문에 조급증이 나 있는 상황을 이용하여 협상을 하는 척하면서 시간 끌기를 한다는 시각이 대부분이다. 2007년 2·13 합의가 나왔을 때 비관론자들은 북한이 핵시설을 폐쇄는 하겠지만 불능화까지는 가지 않고 시간을 지연하면서 중유 100만 톤 지원, 미국의 BDA금융제재 해제, 유엔안보리 대북제재 해제 등을 얻어내는 수단으로 활용할 것이라고 주장하였다. 그런데 금년 들어서 북한은 핵불능화와 핵신고 단계를 마무리하고 있다. 드디어 핵프로그램, 핵시설과 핵물질, 핵무기를 완전히 폐기하는 핵폐기 3단계 진입을 눈앞에 두고 있다. 이 상황에서 또 비관론자들은 북한이 지난 수십년 동안 비싼 돈 들여서 국제사회로부터 제재를 받으면서 만들어 놓은 핵무기를 절대로 포기하지 않을 것이라는 주장이 많다. 핵폐기를 하는 척 하더라도 이미 개발한 핵무기 몇 개를 은닉해놓을 가능성이 있다는 시각도 있다. 북한은 핵을 체제보장의 최후의 보루로 인식하기 때문에 포기하지 않을 것이라는 주장이다.

북한의 핵폐기를 낙관하는 사람들도 많다. 아버지 부시 행정부의 한 관리는 제대로 된 인센티브만 준다면 북한이 핵을 포기할 수 있다고 주장한 바 있다.⁴

멕코맥의 주장에 의하면, 북한은 북경회담 시작 당시부터, 또는 그 이전의 1994년 제네바합의 때부터 안보와 관계정상화에 이르는 과정에서 핵을 동결하고 단계적으로 비핵화할 준비를 하고 있었다는 점에서 일관된 입장을 보이고 있었다고 주장하였다.⁵

오코노기 교수는 미·북관계 정상화를 통하여 체제유지가 가능하다면 핵무기 폐기도 괜찮은 선택이 될 수 있으며, 군사적 위협이 제거되고 적성국교역 금지 해제와 테러지원국 해제와 경제적 지원을 얻어낼 수 있다면 조건은 나쁘지 않다고 보았다.⁶

⁴ Michell Reiss, "A Nuclear-Armed North Korea: Accepting the 'Unacceptable'?" *Survival* 48, No. 4 (Winter 2006-07), pp. 97-109.

⁵ Gaven McCormack, "A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia," *Japan Focus*, February 14, 2007.

⁶ 오코노기 마사오, 『동아일보』와의 인터뷰, 2007년 2월 14일.

과연 북한이 핵을 포기하지 않고 생존을 위하여 불가피한 북·미관계 개선을 얻어낼 수 있을까? 아니면 핵을 보유하고 대신 미·북관계 개선을 포기할 것인가?

사실 이러한 상투적인 질문보다 북한의 행보는 이미 빠르게 움직이고 있다. 북한은 핵불능화를 순조롭게 이행하고 있으며 신고문제도 속도를 내고 있다. 차기 6자회담에서 북핵 신고가 미국 및 6자회담에서 승인될 전망이다. 북핵폐기 2단계 종료는 선언되고 최종단계인 3단계로 진입하게 되는 셈이다. 북·미관계의 획기적인 변화가 임박한 셈이다. 핵신고가 승인되면 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 해제해주기로 약속하였다. 북한이 미국의 테러지원국 명단에서 해제되는 것은 미국의 수출관리법, 대외원조법, 국제금융기관법, 국제무기거래규제법, 적성국교역법 등의 적용대상에서 벗어나는 것을 의미한다.

이중에서 가장 주목할 만한 것은 국제금융기구의 대북 개발 및 지원 가능성이 다. 미국 국내법은 테러지원국으로 지정된 국가에 대해서는 국제금융기구의 미국 측 이사가 차관을 비롯한 여타의 지원을 반대하도록 하고 있다. 테러지원국에 대한 지원이 미국을 겨냥한 테러자금으로 사용될 수 있다는 논리에서이다. 이에 따라 국제금융기구를 막후에서 조종하는 미국은 테러지원국으로 지정된 북한과 시리아 등에 대한 국제금융기구의 지원을 통제해왔다.

따라서 북한이 미국의 테러지원국 명단에서 풀려나는 것은 비로소 국제사회의 일원으로 대접받아 국제금융기구의 지원 대상에 오르는 것을 뜻한다.

Ⅲ. 이명박 대통령의 북핵문제를 보는 시각

북핵문제의 핵심은 북한이 미국에서 무엇을 바라고 있으며 핵문제가 이러한 목적을 위하여 어떠한 역할을 하느냐의 문제라는 것을 앞장에서 살펴보았다.

이명박 대통령이 핵문제 해결에 있어서 한·미공조와 미국 역할을 강조하고 있는데 그 이유는 미국이 해결의 열쇠를 가지고 있다고 보기 때문이다. 북한이 핵개발을 고집하고 개방정책을 추진하지 않는 근본적인 이유는 체제유지의 불안감 때문이라고 보고, 불안감 해결의 열쇠는 미국이 갖고 있다고 본다. 이명박 대통령은 당선인시절에 버시바우(Vershbow) 주한미국대사를 만난 자리에서 “나의 비핵·개방·3000 구상만으로는 북한을 개방으로 유도하기에 부족하다는 것을 안다. 북한을 개방으로 이끌려면 북한이 체제에 대한 불안을 갖지 말아야 하는데 결국 그 열쇠는 미국이 갖고 있다. 이에 대한 노력이 필요하다”고 언급한 바 있다.⁷

이명박 대통령은 또 금년 1월 10일 크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 미국무부 동아태차관보를 만난 자리에서 “한국과 미국이 어떻게 북한을 평화적인 방법으로 개방시킬 수 있을지 그 방법에 대해 고민해 보아야 한다. 미국측이 (개방에 반대하는) 북한 군부 사람들과도 대화를 할 필요가 있다”⁸고 언급하였다.

이처럼 이명박 대통령은 한·미공조를 핵문제 해법의 주요 접근법으로 제시하였다. 미국과의 협의를 통하여 북한이 핵문제 해결의 조건의 조건으로 요구하는 것을 해결해줌으로써 핵문제를 조기에 해결하자는 것으로 볼 수 있다. 그리고 한·미간의 협의를 통하여 북·미문제를 조기에 해결하자는 것이다. 이러한 입장은 이명박 대통령의 발언에 드러나 있다. 그는 “한·미관계가 돈독해지는 것이 북한에도 도움이 될 것입니다. 한·미관계와 남북관계가 서로 발전하면 북·미관계도 함께 발전할 수 있을 것입니다. 그 이유는 한·미관계가 돈독해지는 것이 북한에도 도움이 될 것이기 때문입니다”⁹라고 언급한 바 있다.

북한이 생존전략의 차원에서 미국과의 관계정상화를 우선 목표로 추진하고 있기 때문에 한·미공조를 통하여 미국이 북한의 이러한 요구를 들어주게 함으로써 핵문제, 미사일문제, 인권문제 등을 포괄적으로 해결할 수 있다는 인식으로 평가할 수 있다.

또한 이명박 대통령은 핵문제의 해법으로 기존의 6자회담의 틀을 존중하고 있다. 언론과의 회견에서 여러 차례 언급한 바 있다. “남북관계를 순조롭게 풀기 위해서도 주변국들과 남북한의 관계는 더욱 긴밀해져야 합니다”¹⁰라고 언급한 바 있다. 핵문제 해결이 남북관계 개선만으로 해결되기 어렵다는 인식을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이명박 대통령은 6자회담의 모멘텀 유지를 위하여 남북관계의 안정유지를 중시하고 있는 것 같다. 2월 2일의 언론 대담에서 금강산관광, 개성공단 사업은 지속한다고 밝혔던 것을 이런 맥락에서 이해할 수 있다.¹¹

가장 주목할 것은 최근 한·미정상회담에서 이명박대통령은 북핵문제 해결이 시간이 걸리고 어렵기는 하지만 불가능한 것은 아니라고 언급함으로써 북핵문제에 대한 인식이 전통적인 인식과 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

⁷ 『조선일보』, 2008년 1월 14일.

⁸ 위의 신문, 2008년 1월 14일.

⁹ 이명박 당선인 신년기자회견, 2008년 1월 14일.

¹⁰ 이명박 당선인 신년기자회견, 2008년 1월 14일.

¹¹ 이명박 당선인 대담, 『동아일보』, 2008년 2월 2일.

IV. 비핵·개방·3000 구상의 내용과 정책목표

1. 내용

비핵·개방·3000 구상은 북한이 핵문제를 해결하여 미국 및 일본과 국교정상화를 실현하고 자본주의 국제사회에 참여함으로써 경제발전을 실현하는 것을 지원하는 정책이다. 비핵·개방·3000 구상의 주요 내용은 비핵화, 개방화, 3000달러 실현 구상과 3000달러 실현을 위한 5대 패키지 프로그램이다.¹² 북한이 전략적 결단을 망설이거나 지연하고 있는 상황에서 비핵화와 개방화를 결단하여 국민소득 3000달러를 달성하는 발전의 경로를 선택할 수 있도록 유도하고 설득하고 압박하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

여기서 비핵·개방·3000은 비핵·개방을 전제로 3000달러 실현을 지원한다는 조건절이 아니다. 비핵·개방을 실현하기 위한 정책이다. 북한의 비핵화, 개방화를 추진하여 북한이 국민소득 3000달러에 도달하도록 지원한다는 정책이다.

비핵·개방·3000 구상에서 3000달러 실현은 세 가지 트랙으로 추진하는 것이 바람직하다. 하나는 비핵화와 남북경협을 병행하는 부분이다. 현재 핵문제 진전과 무관하게 기존의 금강산관광사업, 개성공단사업은 지속하고 있다. 이외에도 식량 지원, 비료지원 등은 핵문제 진전과 무관하게 추진한다.

둘째는 선거공약으로 천명한 대북지원 5대 패키지 프로그램은 북핵문제 진전에 연계한다는 것이다. 북핵폐기 2단계가 종료되면 대북지원 5대 패키지 프로그램 가동에 착수하게 되며, 북핵폐기 3단계가 종료되면 5대 패키지 프로그램 가동을 본격화한다.

셋째는 북한의 비핵화와 개방화가 가져올 북한경제발전의 대내외 환경 개선이다. 북한이 비핵화되어 국제사회의 신뢰를 얻고, 개방을 통하여 외자가 투자할 수 있는 내부적 조건을 갖추는 것이다.

북한의 국민소득 3000달러는 이들 세 가지 트랙이 결과적으로 달성하게 될 경제발전의 효과이다. 남북경협의 지속을 통하여 남북관계의 안정기조를 유지하고, 나아가서 북한의 비핵화 진전에 상응하여 대북경제협력과 경제지원을 확대하며, 북한의 비핵화, 개방화를 통하여 경제발전의 국내외적 조건을 개선할 경우, 10년

¹² 5대 패키지 프로그램은 300만불 이상 수출기업 100개 육성, 30만 산업인력 양성, 400억불 상당 국제협력자금 조성, 신(新)경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등을 포함한다.

내 국민소득 3천 달러 달성이 가능하다는 것이다.

그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 북한의 비핵화, 개방화, 국민소득 3000달러 실현을 병행적으로 추진하며, 핵문제 해결과 남북관계를 병행 추진하는 정책이다.¹³ 그런데 북핵문제 해결과 북한 경제발전은 논리적으로는 병행 추진하지만 현실적으로는 병행적 결과 도출이 어렵다. 핵문제가 국제적 문제로 된 상황에서 국제사회가 북한과의 경협을 기피한다. 북한이 국제사회에 개방이 안된 상황에서 북한에 투자를 하는 외국 기업은 없다. 남북간의 경협만 비핵화 및 개방화와 병행해서 갈 수 있다. 현재에도 금강산관광사업과 개성공단사업은 지속된다. 북한이 핵 폐기 2단계를 종료하면 개성공단 2단계 확대사업을 시작할 수 있다. 10·4 정상선언에서 합의한 내용의 일부도 시행을 시작할 수 있다.

북한의 비핵·개방은 북한의 경제성장을 위한 국제적 및 국내적 조건이며, 비핵·개방·3000 구상은 이를 촉진·추진하기 위한 정책이다. 즉, 비핵·개방·3000은 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵·개방을 추진하기 위한 정책이다.

2. 정책목표

이명박 정부의 대북정책이 추구하는 장기적 정책목표는 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것이다. 통일을 실현한다는 궁극적 목표에 선행해서 경제공동체 실현을 10년내 실현가능한 장기적 목표로 제시한 것이다.

북한의 핵문제 해결, 체제의 개방화와 정상국가화의 과정들이 실현되면 북한 경제는 획기적인 발전을 기할 수 있다. 국제금융기구의 차관 도입이 가능하고, 외자가 유입될 것이며 남북경협도 활성화 될 것이다. 특히 일본 기업의 북한진출이 가장 활발하게 전개될 가능성이 높다. 결과적으로 10년 내에 국민소득 3000달러 달성이 가능해진다.

이러한 장기적이고 궁극적 목표 실현을 위하여 무엇보다도 단기적인 정책과제는 핵문제 해결이다. 북한의 핵문제 해결이 장기적 목표실현을 위한 가장 기본적인 필수조건이다. 북한의 핵문제가 해결되어야 북한이 국제사회의 일원으로 자유롭고 활발하게 경제활동을 할 수 있는 최소한의 국제적 조건이 구비되는 것이다. 나아가서 대내적으로도 체제가 개혁·개방되어야 남북간, 국제간에 경제협력의 조건이 구비되는 것이다.

¹³ 통일부 기자 브리핑, 『연합뉴스』, 2008년 6월 2일.

V. 북핵문제 해결을 위한 비핵·개방·3000 구상 추진전략*

1. 북한의 국제사회 편입을 통한 핵개발 원인 해소

북한은 미국과의 관계정상화를 생존전략의 최우선 순위로 추진하고 있기 때문에 북한 핵문제 해결을 위해서는 북한이 미국 및 일본과 국교정상화를 실현할 수 있도록 우리정부가 지원해주는 것이 필요하다. 실제로 6자회담에서 실현된 북한과 미국 및 국제사회와의 합의의 요체는 북한이 핵을 폐기하고 미국과 국교정상화를 교환하는 것이다.

그런데 문제는 북한이 미국과 관계정상화를 실현하기 위해서는 핵문제 해결만으로는 충분하지 않다는 사실이다. 미국이 북한과 수교를 실현하는 것은 미국 국내 정치에서 수용이 되어야 하는데 그 전제는 북한이 정상국가화 되어야 한다는 점이다. 북한이 미국과 국교를 정상화하기 위해서는 정상국가화의 길을 선택해야 가능한 것이다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고, 인권문제, 납치자문제, WMD 확산문제 등에 진전이 있어야 하는 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 미국과 국교수교를 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화 하기 위하여 간절히 노력하였지만 실패하였던 것은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 조건을 만족시키지 못하였기 때문이다.

비핵·개방·3000 구상은 북한이 개방되고 정상국가화 되도록 지원하고 국제사회의 정상적 일원으로서 국제사회에 편입을 유도하는 방향을 지향한다. 우리 정부가 할 수 있는 것은 북한과 미국의 중간에서 중재와 조정을 하는 것이다. 북한으로 하여금 미국과의 수교를 실현하기 위해선 북한이 준비해야 할 사항이 무엇인지에 대한 정보를 제공하고 이를 실행하도록 설득하는 것이다.

미국에 대해서 우리 정부가 할 수 있는 것은 북한에 인권 등 너무 엄격한 기준을 요구하면 북한이 수용하고 실행하기가 어려우므로 적절한 수준에서 먼저 수교를 실현하고 나머지 문제를 차후에 개선하도록 하는 것이다. 그런데 핵폐기라는 전제조건은 협상의 대상이 아니다.

* 이 장은 서재진, “신정부 대북정책: 과제와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제10권 제3호 (2008), pp. 8-11을 수정·보완한 것이다.

2. 포괄적 접근법

북한은 핵개발을 체제생존의 최후의 보루로 잘못 인식하고 있기 때문에 쉽게 포기하지 않으려고 한다. 그래서 핵폐기만을 목표로 삼아서는 실현이 불가능하므로 북한이 핵개발을 시도하는 근원적 원인을 해소해주어야 한다. 북한은 미국과의 관계정상화, 일본과의 관계정상화를 통하여 경제난과 안보불안을 해소하기를 추구하고 있는 바, 이러한 ‘북한 문제’들을 포괄적으로 해결하여야 핵문제가 근원적으로 해결가능하다.

그래서 필요한 정책이 북한이 핵을 포기하는 대가로 북한의 체제생존을 위하여 필요로 하는 미국 및 일본과의 국교정상화, 자립경제 실현을 지원하는 것이다. 즉, 핵을 포기하는 대가로 포괄적인 대가를 지불한다는 정책이 비핵·개방·3000 구상의 핵심이다. 또한 우리가 북한에서 요구하는 문제인 인권문제, 독재, WMD 개발, 테러지원 등의 문제에 대한 포괄적 해결을 추구하여 북한을 정상국가화 시킨다는 구상이 비핵·개방·3000 구상에 담겨있다.

미국의 대북정책도 포괄적 접근법이다. 6자회담의 2·13 합의 이행구도는 북한이 원하는 북·미 국교정상화, 평화체제 구축을 받아주고, 북한의 핵포기를 받아내는 것이다. 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 정책보좌관 필립 젤리코(Philip Zelickow) 버지니아대 역사학 교수가 작성한 ‘젤리코 보고서’가 북핵문제에 대한 포괄적 접근법의 제안서이며 이를 기초로 6자회담 2·13 합의가 도출되었다. 젤리코 보고서는 “지금까지 미국의 대북접근은 핵 폐기라는 한 개의 차로뿐이었다. 한 개의 차로로는 북핵이라는 복잡한 문제를 풀 수 없었다. 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다”고 주장했다. 즉, 테러지원국 지정 해제, 에너지 및 경제 지원, 대미 관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어 낼 수 있다는 것이다. 이것은 북핵문제와 평화협정 체결을 동시에 논의하는 새로운 대북접근법으로서 북핵문제를 한반도 평화체제 구축으로 풀어야 한다는 완전히 새로운 발상으로서 ‘광범위하고 새로운 대북접근법’ 또는 ‘포괄적 접근법’으로 불리어 지고 있었다.¹⁴

3. 6자회담 합의 구도와의 공조

비핵·개방·3000 구상과 6자회담 합의구도는 양자가 공통으로 북한의 비핵화,

¹⁴ Robert Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, 2007년 2월 26일.

미·일과의 국교수교, 경제지원을 포함하는 포괄적 접근법이며, 행동 대 행동의 단계적 접근법이다. 비핵·개방·3000 구상은 2·13 합의에 포함된 비핵화와 북한의 미·일과의 국교정상화, 대북경제지원을 구체적으로 구현한 정책이기 때문에 기존의 6자회담의 로드맵에 의거하여 로드맵을 구성할 수 있다. 이처럼 비핵·개방·3000 구상은 6자회담의 틀에 의거하기 때문에 국제환경적으로 현실적이어서, 국제공조를 효과적으로 도출할 수 있다.

국제공조 중에서도 특히 한·미관계의 개선이 북·미관계 개선에 도움이 되며, 북·미관계 개선은 남북관계 개선에 도움이 된다고 본다. 북한이 가장 관계개선을 희망하는 나라는 미국인데 한·미관계가 나쁘면 북·미관계도 나빠져서 북한이 고립화 된다. 지난 노무현 정부 동안 한·미관계가 경색될 때 북·미관계가 나빠졌다. 한·미관계가 나쁠 때는 미국이 북·미관계를 더 경색시키는 경향이 있었다. 노무현 정부는 중국의 북한에 대한 영향력을 활용하여 핵문제를 해결하고자 하였으나 북한이 중국의 과도한 영향력을 우려하여 중국을 경계함으로써 핵문제 해결에 큰 도움이 안되었다. 이명박 정부가 한·미관계 개선 → 북·미관계 개선 → 남북관계 개선의 선순환 구조로 추진한다는 점이 이전 정부와의 차이이다.

4. 단계적 로드맵 제시를 통한 북한의 전략적 결단 유도

비핵·개방·3000 구상은 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전을 정책목표로 추진한다. 비핵·개방·3000 구상을 연계론·조건론이 아니라 병행과정으로 추진함으로써 북한의 호응도를 높일 수 있다. 북한의 비핵화·개방화·경제발전은 병행하는 것이 원칙이지만 실제로 병행추진이 현실적으로 어렵다. 비핵화와 개방화에 진전이 없으면 외국 기업이 북한에 투자를 기피하며, 국제금융기구가 북한에 외자를 대부해 주지 않기 때문이다. 결국 비핵화와 개방화가 진전되는 만큼 북한의 경제가 발전된다. 즉, 북한의 국민소득 3000달러에 이르는 길은 10년 이상의 시간이 소요될 뿐만 아니라, 북한의 대내외적으로 많은 변화가 일어나야 가능한 것이다. 그런 점에서 비핵화와 개방화의 긴 과정을 통하여 북한의 대내외적 경제발전의 조건들이 개선되고 더불어 경제도 성장하게 되는 것이며, 나중에 10년 후에는 바야흐로 국민소득 3000달러까지 도달할 수 있다는 의미가 된다. 이처럼 비핵화와 개방화는 3000달러 국민소득의 수준으로 북한이 발전하기 위한 과정들이다.

북한의 비핵화·개방화의 진전정도에 따라서 경제가 발전할 수밖에 없다. 북핵 진전정도에 따라서 대북지원 5대 패키지 프로그램이 가동하게 된다. 우리정부는

비핵화·개방화 진전정도에 따른 5대 패키지 프로그램의 추진 로드맵을 준비하고 있다.

비핵·개방·3000 구상은 우리가 추진할 대북정책임과 동시에 북한이 따라와야 할 로드맵이다. 북한이 이 구상을 따라오면 국민소득 3000달러 수준의 경제적 큰 이득을 얻게 된다. 이러한 로드맵을 북한에 제시하여 북한이 따라오게 함으로써 핵문제 해결, 정상국가화, 경제난을 해소하게 되고, 결국은 북한의 정권안보, 체제안보, 경제난 해결의 목표를 달성하게 된다.

설득과 유인 수단을 유연하게 구사하여 북한 변화 유도의 정책효율성을 향상한다. 비핵·개방·3000 구상은 우리의 대북목표인 비핵화, 북한의 개방화·정상국가화, 북한의 경제자립화, 남북관계 정상화를 실현하며, 나아가서, 남북경제공동체 구현, 통일기반 조성을 추구하는 정책이다.

VI. 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결을 촉진하는 7가지 요인

비핵·개방·3000 구상은 북핵문제 해결에 우선순위를 두고 있는 정책이다. 북핵문제 해결을 촉진하기 위한 인센티브로써 5개 패키지 프로그램을 천명하고 있다. 비핵·개방·3000 구상이 이러한 파격적인 인센티브를 제시한 것은 북한이 핵포기의 전략적 선택을 촉진하는 우호적인 조건들이 많기 때문에, 우리 정부가 적극적인 핵폐기 유인정책을 추진할 경우 핵문제 해결의 가능성이 있다고 보기 때문이다. 북핵 폐기를 촉진하는 주요 요인들을 검토해본다.

1. 한국의 북핵 불용과 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상

비핵·개방·3000 구상은 북한으로 하여금 국제사회에 정상적 일원으로 편입하는 것을 지원하는 정책이며 이로써 북한이 안보불안과 경제난을 해소하도록 지원하는 정책이다. 이렇게 북한문제의 근본원인을 제거하는데 한국이 지원함으로써 북핵문제를 해결하고자 하는 것이 비핵·개방·3000 구상이다.

북한이 생존차원에서 미국과의 국교정상화가 불가피하다면 핵무기를 폐기하는 수밖에 없다는 의미이다. 한국의 동의없이 북·미 국교정상화가 일어나기 어렵기 때문이다. 북한이 미국과 국교정상화하기 위해서는 핵을 포기해야 한국의 동의를 얻을 수 있다. 한·미간의 우호관계, 그리고 이명박 정부에서 합의한 한·미간의 전

략적 동맹 구축은 이러한 사실을 뒷받침한다. 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상이 북한 핵문제 해결을 대북정책의 최우선 순위로 두고 있다는 점은 북핵폐기의 의지가 더욱 확고하다는 것을 의미한다.

2. 미국의 수교가 주는 큰 이득

북한이 핵포기 결단을 내리는데 영향을 미칠 가장 중요한 변수는 북·미관계 정상화가 가져올 엄청난 정치적·경제적 이득이다. 북한도 이 사실을 너무나 잘 알고 있기 때문에 탈냉전 이후 미국과의 관계개선을 생존전략의 하나로 선택하고 미국에 핵포기 대가로 불가침조약과 관계정상화를 일관되게 요구하고 있다.¹⁵

미국과의 관계정상화가 북한의 최우선 순위 정책이다. 로버트 칼린 미국무부 분석관에 의하면 북한이 진정으로 미국에게서 바라는 것, 1991년 이후 지속적으로 추구했던 것은 미국과의 장기적, 전략적 관계개선이다. 북한은 겉으로는 미군철수를 주장하지만 사실은 미군철수를 원하지 않는다. 북한은 체면과 약하게 보일지 모른다는 우려때문에 미군주둔을 요구하는 것은 말하기 어려울 뿐이다. 북한은 장기적으로 볼 때 중국과 일본에 대한 파워게임에서 미국에 도움이 될 수 있다고 믿고 있다.¹⁶

북한은 미국에 의하여 정치적·경제적 봉쇄를 당하고 있는 상황에서는 경제를 희생시킬 수 없다. 생산요소를 외부에서 수입하지 않으면 안되는 나라에서 미국이 정치적·경제적 봉쇄를 가하고 있는 한에서는 고사당하고 만다. 북한에게 미국과의 관계정상화는 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 모든 제재를 풀어줄 것이다.

핵을 포기하지 않고 시간을 끌면 북한은 이 엄청난 이득을 얻는 시간이 지연된다. 미국의 이란 핵문제 해법과 연계되어 있기 때문에 북한이 핵포기를 거부하면 9·19와 2·13 합의에 명시된 보상을 얻지 못할 것이다.

미국은 미국무부 2008 회계연도 업무계획보고서에서 북한의 핵포기가 전제되지 않은 한 수교를 하지 않을 방침임을 분명히 하였다. 2·13 합의의 5개 워킹그룹(working group)이 동시 가동되면서 행동 대 행동의 원칙이 지켜질 것이기 때문에 비핵화가 실현되지 않은 상태에서 북·미수교가 이루어지기는 어렵다. 북한의 가장 큰 목표가 북·미수교라면 북한은 핵포기를 하지 않을 도리가 없다. 또한 북한이

¹⁵ 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』 (한울아카데미, 2006), p. 358.

¹⁶ Robert Carlin and John Lewis, "What North Korea Really Wants," *The Washington Post*, January 27, 2007.

2·13 합의와 9·19 공동성명을 위반하기는 어렵다. 미국과의 양자문제가 아니라 6자회담의 틀 안에서 북한이 핵포기를 이행하지 않고 북·미수교 북·일수교를 얻어 내기는 어렵다.

지금이 천재일우의 기회이다. 북한에 대한 강경 압박책을 추구하던 부시 행정부가 북한과 관계정상화 로드맵을 준비하고 있는 상황에서 임기가 종료되기 전에 미국에게 신뢰를 줄 수 있는 전략적 결단을 내리지 않으면 북한은 얻은 것보다 잃을 것이 더 많을 것이다. 미국의 태도변화를 활용하지 못하면 장기적으로 대북 제재가 다시 부활할 수밖에 없다. 북한은 생존을 위하여 미국과의 관계 개선을 간절히 원하고 있다. 실제로 북·미관계 정상화는 미국의 의지에 달려있는 것이지 북한의 의지에 달려있는 것이 아니다. 네오콘의 반발, 미국 내부의 복잡한 법과 절차, 부처간의 입장차, 군산복합체라는 미국내 이익집단 등이 변수가 될 수 있다. 미국이 기회를 줄 때 북한은 잡지 않으면 안된다. 미국과의 관계개선이 북한의 생존 보장의 길이기 때문이다.

3. BDA 금융제재의 교훈

북한은 BDA 금융제재 사건을 통하여 아킬레스건을 잡혔다가 풀려났다. 북한이 합의사항 이행을 지연하거나 거부할 경우 다시 유사한 방식의 금융제재를 당할 수 있다는 사실을 알게 되었을 것이다. 미국이 2005년 9·19 공동성명에 합의함과 동시에 BDA 금융제재를 가한 것은 북한에게 이런 교훈을 몸으로 체험하게 하기 위한 것임을 알 수 있다.

사실 2·13 합의 협상과정에서 합의에 이른 결정적 이유 중의 하나가 BDA 제재 해제이다. 북한이 워낙 다급하게 BDA 금융제재 해제를 요구하였기 때문에 그것을 풀어주는 것만으로도 협상이 급진전된 측면이 있었다. 북한이 BDA에 집착하는 약점을 최대한 활용한 셈이다. 북한은 핵문제가 해결되지 않으면 앞으로도 BDA제재가 재발되어 북한의 발목을 잡게 될 것으로 우려하고 있다. BDA가 해제된 이후에도 북한 돈 2,500만 달러의 이체를 거부하는 중국은행(BOC)의 태도를 보고 북한은 미 재무부의 힘과 자본주의 세계체제의 힘에 경악했을 것이다.

북한은 자본주의 세계체제가 미국 재무부와 미국의 영향을 받는 국제금융기관에 의하여 관리된다는 사실을 알게 되었다. BDA가 거래한 북한자금이 불법자금인 것으로 미 재무부의 공식발표로 BDA은행이 문을 닫게 되었다. 미 재무부의

힘이 얼마나 큰지를 북한이 실감하게 되었다.

1980년대 남아프리카공화국은 7년간의 미 재무부의 금융제재 끝에 90년 핵무기를 가진 폐기하고, 인종차별정책(Apartheid)을 폐지하였다. 또 동유럽 상당수 국가가 공산주의를 포기한 이유 중의 하나로 미 재무부의 금융제재를 꼽기도 한다.¹⁷

북한이 미국의 체제에 편입되지 않고는 운신의 폭이 너무 좁다는 사실을 BDA 금융제재를 통하여 알게 되었을 것이다. 북한의 불법활동에 따른 돈세탁혐의가 있다는 미 재무부의 발표에 따라 세계적으로 26개 은행이 북한과의 거래를 동결했다. BDA에 동결된 2,500만 달러 정도로 알려졌지만 그로 인해 북한이 입은 타격은 그 10배가 넘는 것으로 알려지고 있다. 결국 2·13 합의에서 북한을 움직인 것은 BDA 계좌동결로 입증된 미국 금융제재의 위력이었다.¹⁸

4. 미국 및 중국의 북핵폐기 의지

지금까지의 논의에서 살펴본 대로 미국이 북한핵무기를 반드시 폐기시키고자 하는 의지가 강력하다는 것이 북한이 핵을 포기하도록 하는 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다. 미국은 북한 핵을 폐기시키기 위하여 기존의 한반도 현상유지 정책을 근본적으로 바꾸어 정전체제를 평화체제로 전환하는 카드까지 꺼내 보이고 있다. 이는 지난 50년이 넘는 기간동안 미국의 대한반도 정책의 기초를 깨고, 한반도 정책에서 많은 기득권을 포기하면서까지 북핵문제에 전력투구를 하고 있는 것이다.

이는 북핵문제 처리방식에서 이란이 따라 배우는 모델이 될 수 없게 하기 위하여 미국이 압박과 외교의 모든 카드를 다 사용하고 있는 모습을 보이는 측면도 있다. 미국의 대북 핵정책이 단순히 북한 핵만의 문제가 아니라 더 큰 국가이익이 걸려있는 중동에서의 이란 핵문제를 겨냥하는 성동격서 전법의 성격이 크다. 북한이 이러한 미국의 의지를 꺾고 핵무기를 보유하고자 하는 의지를 관철시키기는 어려울 것이다.

북한의 핵보유를 가장 반대하는 나라는 한국과 미국 다음으로 중국이다. 중국은 북핵 보유가 어떤 경우에도 중국 국익에 매우 불리하게 작용한다는 판단을 내렸

¹⁷ 『중앙일보』, 2007년 3월 24일.

¹⁸ 김태현, “미대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 젤리코 전 국무부 자문관,” 『신동아』, 2007년 4월호, p. 257.

다고 한다. 중국이 북핵폐기에 적극적 행보를 보이는 가장 큰 이유는 바로 여기에 있다. 북한은 대중 경제의존도가 높아지고 있는 것을 우려하고 있을 만큼 중국의 북한에 대한 영향력은 증가하고 있으며, 중국은 과거와 같이 내정개입을 자제하는 것이 아니라 적극 영향력을 행사하려는 추세에 있다.

5. 에너지 문제 해결을 위한 경수로 지원

북한에서 가장 절박한 문제의 하나는 전력난이다. 소련의 붕괴 이후 우호가격으로 지원받던 석유수입이 끊어짐으로써 경제가 낭떠러지로 떨어지듯 추락하였다. 북한이 핵협상 과정에서 경수로 제공에 집착하는 이유는 무엇보다 시급한 에너지난 해결과 직결된다. 북한의 입장을 대변하는 『조선신보』는 2005년 11월 제5차 6자회담 1단계 회의를 평가하면서 “조선측이 경수로 제공을 절대 양보할 수 없는 요구로 내세우는 이유는 조선에서 국가 에너지 정책이 관건이기 때문”이라고 강조했다. 김계관 부상은 2005년 8월 CNN과 인터뷰에서 “누군가가 경수로 운영을 통해 핵무기 제조로 이어질 수 있는 핵활동 가능성을 우려한다면 우리는 엄격한 감독 아래 경수로를 운영할 수 있다”고 밝혀 ‘엄격한 감독’을 받더라도 경수로를 포함한 평화적 핵프로그램 추구를 계속하겠다는 의지를 표시하기도 했다.

나아가 북한은 경수로 제공이 미국의 신뢰와 직결된다는 입장이다. 미국이 경수로 제공이라는 ‘물질적 담보’를 통해 확실한 신뢰를 보여 줘야 북한도 안심하고 핵 폐기에 나설 수 있다는 것이다. ‘9·19 공동성명’이 채택된 직후 북한 외무성은 경수로 제공이 대북 신뢰조성의 기초라며 “신뢰조성의 물리적 담보인 경수로 제공이 없이는 우리가 이미 보유하고 있는 핵 억제력을 포기하는 문제에 대해 꿈도 꾸지 말라는 것이 우리의 정정당당하고 일관한 입장”이라고 밝혔다.

북·미관계 정상화 실무그룹 회담 참석차 미국을 방문했을 때도 김계관 외무성 부상이 한결같이 경수로 제공문제를 제기한 것으로 알려졌다. 김 부상은 실무그룹 회담에 앞서 찰스 카트먼 한반도에너지개발기구(KEDO) 전 사무총장과 잇따라 만나 경수로 문제를 논의했으며, 카트먼 전 총장은 “그들이 경수로 얘기만 해왔다. 그건 아주 일관된 것이다”라고 말했다.

힐 차관보는 “북한이 비핵화를 완료하고 NPT에 복귀하면 2005년 9·19 베이징 합의대로 경수로 지원 논의를 착수할 수 있다”고 말했다. 북한의 비핵화를 전제로 경수로를 지원할 수 있음을 인터뷰에서 처음 시사했다. “북한의 에너지 (심각한) 필요를 우리는 유념하고 있다. 그러나 북한은 경수로를 핵무기 비즈니스에 써버려

오늘의 상황을 자초하였다. 정말 경수로를 원한다면 더러운(dirty) 핵무기 비즈니스로부터 확실히 벗어나야 민수용 핵에너지 지원 논의가 가능해진다”고 강조하였다.¹⁹

이제 북핵문제의 본질은 북한이 핵을 포기할 것인가 말 것인가가 아니다. 북핵 포기의 대가로 경수로 지원 여부와 경수로 지원방식의 문제이다.

6. 일본의 식민지 배상금 100억 달러

북한이 사회주의권이 붕괴하던 80년대 말에 생존전략으로써 맨 먼저 꺼낸 외교 카드가 일본과의 수교였다. 8차에 걸쳐 수교회담이 진전되다가 1992년 11월에 북핵문제가 불거지면서 중단된 적이 있다. 지금도 북한의 가장 간절한 전략적 목표는 일본과의 수교를 통한 식민지 배상금을 받는 것이다. 그 액수는 대략 100억 달러가 될 것으로 추산하고 있다. 이것도 북한의 핵포기 없이는 이루어지기 어려운 거래이다.

북한이 핵을 포기하지 않고 일본과 수교를 한다거나 100달러 배상금을 얻어내기가 어려운 이유는 일본 우익들이 북핵문제를 장기화하여 일본의 군사대국화의 명분으로 활용하려는 측면이 있기 때문이다. 일본정부는 조속한 북·일수교를 희망하고 있지만 일본우익은 북의 핵무장을 계기로 정상국가화 헌법개정, 군사대국화를 추구하고 있다. 일본우익들은 급진전되고 있는 북·미수교를 속도조절하기 위한 행보를 시도한 것이 지난 6자회담에서의 일본의 비협력적 태도와 그 이후의 북·일 수교 협상을 결렬시킨 사실이다. 북이 지속적으로 위협적인 요소로 존재해야 한다는 것이다. 일본인 납치자 문제가 매우 좋은 소재로 기능하고 있다. 이를 돌파하기 위해서는 북한이 매우 적극적인 태도를 보이지 않으면 안될 것이다.

7. 북한 핵실험의 실패

마이클 헤이든 미국 CIA 국장은 북한의 2006년 10월 9일 핵실험을 실패로 규정하였다. CIA가 핵실험을 실패로 규정한테는 기술적 판단과 정책적 판단이 복합적으로 작용했기 때문이다.

기술적 측면에서 CIA는 수준에 훨씬 미달된 폭발위력을 실패의 핵심 근거로 삼았다고 한다. 북한의 핵실험으로 인한 지진 규모는 리히터 지진계로 3.58이었

¹⁹ 『중앙일보』, 2007년 3월 3일.

다. 핵탄두 위력으로 환산하면 0.8kt(1kt은 TNT 1000t의 폭발력)이다. 북한은 핵 실험 직전 중국에 4kt 규모의 핵실험을 할 것이라고 통보했었는데 통보 규모의 5분의 1에 불과한 폭발 위력만을 보였을 뿐이라고 한다. 북한의 입장에서 핵실험을 1~2번 더 해서 핵무기를 개선할 수 있지만 안보리 제재결의로 북한의 해외자산 동결, 전면적 무역 검수에 들어가면 북한은 버티기 어려울 것이다. 그리고 핵실험은 1~2번 더해서 device를 개발할 수 있는 것이 아니다. 미국도 14년이 걸렸다고 한다. 북한의 최선의 길은 기존 핵카드로 최대한 정치경제적 보상을 받아내는 것이다.

둘째, 미국 CIA가 북한 핵실험을 실패로 규정함에 따라 북한핵문제 해결을 위한 6자회담에 힘을 실어주는 효과가 있다는 것이다. 북한이 핵무기 개발에 성공하기 전에 외교력을 동원해 핵무기 개발 프로그램을 폐기시켜야 한다는 힘을 얻게 되었다는 것이다. 북한의 핵실험 실패는 미국의 협상력을 강화시켜주었다. 6자회담에서 북한이 핵보유국임을 인정해달라는 요구를 일축하는 근거도 되었다.²⁰ 실패한 핵실험은 북한의 협상레버리지가 되기 어렵다. 현재의 기술수준에서 최대의 가격을 받고 딜을 하는 것이 더 현명한 거래가 될 것이다.

VII. 북한의 전략적 결단 전망

북한이 핵을 포기하게 하는 7가지 요인을 살펴보았다. 과연 북한은 어떤 선택을 할 것인가? 북한은 남북분단과 남한과의 현격한 국력의 격차, 중국, 러시아, 일본으로부터의 안보불안이 있는 것이 사실이다. 이들은 핵폐기를 억제하는 요인으로 작용할 것이다. 북한이 미국과의 협상에서 행사할 수 있는 레버리지는 핵문제뿐이기 때문에 최대한 활용할 것이라는 사실에는 의문의 여지가 없다.

그러나 북한에게 가장 중요한 체제안전 보장장치는 미국과의 관계정상화이다. 미국과의 관계정상화를 위하여 북한은 핵을 포기하는 결단을 내리게 될 것이다. 신뢰성의 문제가 있기는 하지만 북한은 여태까지 수차례 핵포기 의사를 밝혔다는 것은 잘 알려져 있다. 최근 데이비드 올브라이트 미국 과학·국제안보연구소장과 조엘 위트 전 제네바 군축회담 대표가 2007년 1월 30일부터 닷새간 북한을 방문하였을 때도 북한의 핵문제 해결 의지를 밝힌바 있다. 그들에 의하면 북한은 핵폐기 과정을 두 단계에 걸쳐서 추진한다는 것이다. 그 첫 단계가 초기 이행조치로서

²⁰ 『중앙일보』, 2007년 3월 29일.

2·13 합의에서 합의한 대로이다. 즉, 핵시설 폐쇄 및 불능화, 모든 핵시설, 핵프로 그램, 핵물질, 핵무기의 신고를 이행하고 그 대가로서 중유 100만톤 지원, BDA 금융제재 해제와 더불어 북·미외교관계 수립을 위한 조건 조성으로서 테러지원국 명단 해제, 적성국교역금지법 해제 등을 얻어내는 것이다. 2단계 전략은 핵무기 및 핵물질을 폐기하고 그 대가로 경수로 지원과 북·미수교의 실현이다.

1단계는 거의 마무리 되고 있지만 2단계에서 경수로 지원 문제가 가장 큰 난관 이다. 경수로가 북한에게는 사활적인 협상의 목표임에는 틀림없다. 그런데 북한에 게는 경수로보다 더 큰 목표가 있다. 그것은 바로 김정일정권의 가장 중요한 과제 인 체제유지이다. 북한은 작은 것에 집착하여 더 큰 목표를 희생하거나 전체의 판 을 깨는 우를 범하기에는 이제 대내외 사정이 매우 나쁘다. 경수로 협상과정이 지 난한 우여곡절을 겪겠지만 6자회담에서 타결될 가능성이 높다. 북한이 경수로 대신 화력발전소를 얻든지, 북한이 핵을 완전히 폐기한 이후 5개국 분담으로 경수로 를 지어주는 약속을 받든지 등의 방식으로 타결될 가능성이 있다. 북한의 전략적 선택과 6자회담 참여국들의 이해가 맞물리는 접점이 있기 때문이다.

북한에게 체제유지를 위하여 핵무기 보유가 효과적인 것은 사실이지만 미국, 한 국, 중국이 반대하는 한 북한은 핵 보유가 어렵다. 어떤 나라든 핵보유를 원하지 않은 나라는 없지만 NPT 체제나 주변국의 반대때문에 뜻을 이루기는 어렵다. 핵 을 보유하기 위해서는 내적으로 국력이 뒷받침되어야 한다. 그러나 북한은 그럴 능력이 없다. 아직도 핵무기 개발을 완성하기 위해서는 핵실험을 여러 번은 더해 야 되는데 국제사회의 제재를 감내할 수 있을지 의문이다.

그런데 아무리 외부에서 제재를 가해도 북한은 버티기 전략으로 버틸 수 있다 는 주장도 있다. 과연 북한이 그럴 힘이 있을까? 지금까지 버티었다고 해서 앞으 로 몇 년간 BDA 제재와 유엔안보리 제재, 중국의 제재를 버티단 말인가? 오히려 핵을 보유하려다가 체제가 안으로부터 무너질 가능성이 있다. 북한의 핵무장은 결 코 북한의 안보에 대한 우려를 해소해주지 못한다. 엄청나게 많은 핵을 가진 소련 도 핵을 사용하지 못하고 붕괴하고 말았다. 핵무기가 오히려 미국으로 하여금 제 재와 공격의 빌미를 제공해줄 수 있기 때문이다. 북한은 핵을 보유하는 한 체제유 지에 핵심적인 미국 및 일본과의 관계개선, 남한으로부터의 경제지원을 얻기가 어 렵다. 즉, 핵위기의 장기화는 북한에게 불리하다. 북한은 경제가 너무 어렵기 때문 이다. 북한은 파키스탄과 같은 내부자원이 많은 나라와는 다르다.

북한에게 가장 중요한 체제안전 보장 장치는 미국과의 관계정상화이다. 미국과 의 수교는 일본과의 수교를 동시에 수반하여 100억 달러 정도의 식민지배 배상금

을 받을 수 있다. 또한 미국과의 수교는 테러지원국 명단 해제, 적성국교역금지법을 적용 중지의 조치를 받아서 경제재재에서 완전히 풀리게 된다. 미국이 기꺼이 수교까지 해주겠다는 상황에서 벼랑끝 전술로 핵보유를 고립할 것이라고 보기는 어렵다.

이러한 상황을 종합하면 북한이 핵을 포기하고 그 대신에 미국 및 일본과 수교를 단행하고 한반도 평화체제로 이행하는 것은 경제를 살리는데 결정적인 효과가 있기 때문에 체제를 유지하는데 더 효과적이라고 판단할 가능성이 높다.

결국, 북한이 오랫동안 고대해왔던 미국과의 관계개선을 하는데 주저하지는 않을 것이며, 미국과의 관계개선을 얻어내기 위하여 결국 핵무기를 포기하는 결단을 내릴 것이다. 북한이 가지고 있는 유일한 협상수단은 핵무기이기 때문에 마지막까지 지렛대로 활용을 하겠지만 결국은 큰 전략적 결단을 하게 될 것이다.

북한의 미국과의 관계개선을 위한 전략적 선택은 이미 너무 늦었다. 남한이 1953년의 한·미동맹을 바탕으로 1965년 일본과의 수교 이후 한·미·일 3각 경제협력 구도를 기반으로 세계 10대 경제대국으로 성장한 것을 감안한다면 북한은 미국 및 일본과의 수교를 하지 못하고 고립·봉쇄된 상태에서 너무 많은 것을 잃었다.²¹

종합해 볼 때 북한이 다른 사회주의국가들이 공통적으로 선택했던 자본주의 세계체제에의 재편입을 선택하지 않고 핵보유를 고집하여 냉전시대의 고립을 지속할 가능성은 낮다고 보아야 할 것이다.

여기서 덧붙일 필요가 있는 것은 북한이 핵폐기를 결단하였다고 하더라도 실질적인 폐기의 시점이 언제가 될지는 불확실성이 많다. 미사일문제, 생화학무기 문제 등은 아직 협상이 시작되지도 않았다. 부시행정부의 임기가 연말로 종료되기 때문에 부시 임기내에 핵폐기와 북·미수교가 이루어지기는 어렵다. 그렇다고 해서 북한이 시간을 지연하면 미국의 불신을 축적하게 될 것이고, 서두르더라도 부시 임기내에 목적을 달성하기 어려울 수 있다.

VIII. 맺음말

한·미정상회담에서 이명박대통령은 북핵문제 해결에는 시간이 걸리고 어렵기는 하지만 해결이 불가능하지는 않다고 언급한 바 있다. 비핵·개방·3000 구상도 북한의 핵문제는 해결될 수 있다는 가능성에 무게를 두고 북한으로 하여금 전략

²¹ 서재진, 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』 (통일연구원, 2006) 참조.

적 결단을 내리도록 유도하고 설득하는 정책이다. 최근의 북핵폐기 2단계 협상의 진전은 이러한 인식을 지지하는 상황진전이다.

비핵·개방·3000 구상은 미국이 북핵문제 해결에 중요한 결정요인이라는 인식과, 북한이 미국과의 관계정상화를 생존전략으로 추진하고 있다는 인식에 기초하고 있다. 그런 점에서 북핵문제의 해법은 북미관계 정상화 협상과정을 통한 북핵 프로그램과 핵무기를 폐기시키는 전략이다.

노무현 정부는 중국의 대북영향력에 무게를 두고 중국을 통한 북핵문제 해결을 추진하였고 그러한 인식하에 동북아시아대구상 등을 주요 대외전략으로 추진하였다. 그러나 그러한 상황 인식은 오판이었다. 지난 십수년간 경제난이 심화되면서 북한의 경제가 중국에 과도하게 의존하게 되었고 그 결과 북한에 대한 중국의 정치적 영향력도 커졌다. 그래서 중국의 영향력이 김정일의 권력유지에까지 영향을 미칠 수 있을 것으로 북한 지도부는 우려하고 있는 듯하다. 북한은 중국의 경제적 지원이 확대되기를 원하지만 정치적 영향력을 감소시키지 않으면 안되는 상황이다. 북·중관계는 순망치한(唇亡齒寒)으로만 단순화할 수 없는 이면이 있다. 그런 이유 때문에 북한은 오히려 중국을 기피하고 미국과의 관계개선을 통하여 중국의 대북영향력을 상쇄하고자 하는 전략을 추진하였다.

이명박정부의 북핵 정책은 북핵문제 해결의 열쇠를 미국이 가지고 있다고 보고 미국과의 관계개선을 통하여 미국을 활용하여 북핵문제를 해결하려는 전략이라는 점에서 노무현정부의 북핵정책과 차이를 보인다.

특히 북한이 현재는 비핵·개방·3000 구상을 거부하고 있지만 북핵문제 해결시 대규모 마샬플랜이 제공된다는 점에서 북한이 전략적 결단을 내리는데 인센티브로 작용하며 북핵문제 해결에 긍정적인 영향을 미칠 가능성도 있다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 김태현. “미대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 젤리코 전 국무부 자문관.” 『신동아』. 2007년 4월호.
- 김홍규. “중국의 대북한 정책과 2·13합의 평가.” 한반도평화연구원. 『이슈추적』. 2007. 2. 17.
- 박영호. 『한·미안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』. 통일연구원, 2006.
- 서재진. 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』. 통일연구원, 2006.
- 오코노기 마사오. 『동아일보』와의 인터뷰, 2007. 2. 14.
- 조재길. 『북핵위기와 한반도 평화의 길』. 한울아카데미, 2006.
- 조성렬. “한미관계의 재정립 방향.” 『戰略研』. 2007. 2. 27.
- 한호석. “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리.” <www.onekorea.com> (검색일: 2007. 2. 20).
- Carlin, Robert and John Lewis. “What North Korea Really Wants,” *The Washington Post*, January 27, 2007.
- McCormack, Gaven. “A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia.” *Japan Focus*. February 14, 2007.
- Reiss, Michell. “A Nuclear-Armed North Korea: Accepting the ‘Unacceptable?’” *Survival* 48, No. 4 (Winter 2006-07).
- Zoellick, Robert. “Long Division.” *The Wall Street Journal*, 2007년 2월 26일.

Abstract

The Strategy of Resolving North Korean Nuclear Issues in the Lee Myung-bak Government

Jae-jean Suh

This article attempts to examine the policies of Lee Myung-bak Government toward the North Korea nuclear issue.

The Denuclearization, Opening and 3000 (or DOT) Vision assumes that only when we help North Korea resolve the fundamental reasons why North Korea has aimed to develop nuclear devices. First, we can resolve North Korea nuclear issue by helping North Korea normalize relationships with the US and Japan and be a normal member of the international community.

Secondly, the DOT vision assumes that Korean government alone is not possible in resolving the nuclear issues and pursue a cooperation with the US and thus attempt to cooperate with the international community as well as the framework of six party talk to resolve the North Korean nuclear issue.

The Lee Myung-bak Government perceives that the key to the North Korean nuclear issue belong to the US government, and thus tries to make effort to promote coordination with the US government. This orientation is distinguished by the previous Rho government which perceived China as a major power country in resolving the nuclear issue.

This article also examines six more factors which will push North Korea to abandon nuclear program, and predicts that North Korean nuclear issue will be resolved with these effective seven factors including the Lee government policies toward the North.

Key Words: Denuclearization, Opening, and Three Thousand Vision, World system, North Korea

이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응: 새로운 대북정책을 위한 제언

최진욱*

- I. 서론
- II. 이명박 정부의 대북정책
- III. 북한의 반응 및 평가
- IV. 남북관계 전망과 정책적 시사점
- V. 결론

국문요약

이명박 정부의 대북정책은 인식, 목표, 정책추진 방향 등에서 지난 10년간의 대북정책과 근본적인 차별화를 선언하면서 새로운 차원의 남북관계를 추구하고 있으나 북한을 압박하거나 고립시키는 정책은 아니다. 통일부 업무보고(3. 26)에서 분명히 밝혔듯이 이명박 정부는 남북간에 진행되고 있는 경제협력 사업들을 지속하고 인도적 대북지원도 계속할 것을 천명하였다. 다만 남북관계가 진정으로 발전하기 위해서는 지금까지의 잘못된 관행을 바로잡고 호혜적 노력이 필요하다는 것이다. 무엇보다 핵문제가 해결되고 북한이 개방되어야만 대규모의 남북경협이 가능하다는 것은 지극히 당연한 이야기이다. 사실 민간기업과 국제사회의 참여없는 남북경협의 발전은 한계가 있으며, 본격적인 남북경협을 위한 최소한의 환경이 북한의 개방과 비핵화이다. 물론 이마저도 북한의 의지만 확인된다면 추진과정에서 얼마든지 유연하게 적용될 수 있을 것이다.

이명박 정부의 새로운 대북정책 모색은 국민여론에 바탕을 두고 있으며 미국과 일본 역시 환영하고 있다. 그러나 북한이 이명박 정부의 대북정책에 강력히 반발함으로써 남북관계의 진통을 예고하고 있다. 북한의 긴장고조 행위는 대남 차원과 대내 차원의

두가지 목적이 있는 것으로 보인다. 대남 차원에서 북한이 노리는 것은 남한내 갈등을 부추켜 이명박 정부의 대북정책이 공고화되기 전에 좌절시키려는 것이다. 이를 위해 북한은 의도적으로 이명박 정부의 대북정책을 과잉해석하고 과잉대응하였다. 대내 차원에서 북한이 일련의 긴장고조 행위를 통해 노리는 것은 체제안정 도모이다. 북한은 나름대로의 계산에 의해 강경한 태도를 보이고는 있지만, 이는 북한이 그만큼 절박한 상황에 처해 있다는 반증이기도 하다. 북한은 이명박 정부를 강력히 비난함으로써 대북 식량 및 비료지원을 촉구하며 이명박 정부의 대북정책이 북한내부에 미치는 부정적 영향을 차단하고 내부 결속을 도모하려는 것으로 보인다.

향후 새로운 대북정책을 보완·발전시킬 필요가 있다. 첫째, 대북정책의 큰 틀은 마련되었으나 구체적인 정책방향과 전략을 세워야 한다. 둘째, 일관성있는 정책추진이 필요하다. 셋째, 새로운 정책을 이끌어 갈 인적·물적 인프라가 구축돼야 한다.

주제어: 이명박 정부, 비핵·개방 3000 구상, 햇볕정책, 북한의 전략, 민족통일대계

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서론

이명박 정부의 최우선 국정과제는 경제이며 남북관계의 우선 순위는 그다지 높다고 할 수 없다. 이명박 대통령은 취임사에서 ‘경제살리기’가 최우선 과제임을 분명히 하였다. 이는 국민적 요구이기도 하다. 이명박 정부의 출범을 앞두고 국정과제로서 어느 분야가 가장 중요한지를 묻는 한 여론조사에 의하면 최우선 과제는 ‘경기활성화’로 응답자의 70%가 답하였다.¹ 반면 ‘남북관계 진전’이라는 응답은 최하위로서 0.7%에 불과하였다.

지난 10년을 ‘잃어버린 10년’으로 규정한 이명박 정부는 2008년을 대한민국 선진화의 원년으로 선포하고, 각 분야에서 대대적인 정책변화를 추진하고 있다. 특히, 대북정책은 지난 10년간 정책목표인 북한의 변화를 유도하는 데 실패했다는 평가에서 출발하고 있다.² “나라의 안보가 위협받는 상황에서 대북 유화에만 매달렸기 때문이다”라고 보고 있다.³

대북정책의 변화는 국민여론에 바탕을 두고 있다. 대다수 국민들은 정책 추진과정에서 나타난 햇볕정책의 문제점에 공감하고 있으며,⁴ 새로운 대북정책의 모색을 지지하고 있다.⁵ 미국과 일본 역시 이명박 정부의 대북정책을 환영을 하고 있다. 그러나 한편에서는 이명박 정부의 대북정책에 북한이 호응하여 정책의 목표인 비핵화와 개방을 이룰 수 있는 지에 대하여 우려의 목소리도 있다.⁶ 특히, 북한이 강력히 반발함으로써 남북관계의 진통을 예고하고 있다.

¹ KBS 국민여론조사 결과, 2008년 2월 23일.

² 2006년 10월 북핵실험 직후 이명박 대통령 후보는 남북관계와 대북정책을 원점에서 재검토해야 한다고 밝힌 이후, 정권이 바뀌면 대북정책이 수정될 것이라는 것을 수차 강조하였다.

³ “막대한 규모의 대북지원에도 불구하고 북한은 핵실험과 미사일발사를 강행하였습니다. 북한주민들의 어려운 삶은 개선되지 않고 있습니다. 한미동맹은 물론 주변국과의 선린우호 관계도 약화되고 있습니다”라고 햇볕정책을 비판하고 있다. 한나라당, 『일류국가: 희망공동체 대한민국』 (서울: 북마크, 2007), p. 15.

⁴ 햇볕정책의 문제점으로 흔히 퍼주기, 눈치보기, 한미동맹 약화 등이 지적되고 있다. 박재규, “대북정책 방향이 안보인다,” 『국민일보』, 2008년 3월 13일.

⁵ 이명박 정부 출범 전인 2008년 1월 14일 실시한 국민여론조사에서 지난 10년간 대북정책에 대하여 응답자의 절반 (50.3%)이 긍정적으로 평가하였음에도 불구하고, 차기정부의 대북정책이 달라져야 한다는 응답이 83.1%에 달하였다. (주)밀워드브라운 미디어리서치, “대북정책 관련 전국민 여론조사,” (2008. 1. 14).

⁶ 이명박 정부의 대북정책에 대한 비판은 주로정책의 비전과 원칙, 구체적 방향이 결여되어 있으며, 비현실적이라는 것이다. 무엇보다 북한이 북·미관계를 우선시하면서 남한의 압박에 응하지 않을 것이기 때문에 결국 북한이 아니라 남한이 태도변화를 할 가능성이 높다는 지적도 있다. 김근식, “신정부의 대북정책에 대한 북한의 대응전략,” 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』 (국가안보전략연구소, 2008. 2. 22), p. 8.

본 고의 목적은 이명박 정부의 대북정책을 살펴보고 북한의 반응을 평가한 후, 남북관계를 전망하는 것이다. 이를 바탕으로 이명박 정부의 대북정책이 성과를 내기 위한 조건과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이명박 정부의 대북정책

1. 실용주의 대북정책

이명박 정부는 아직 종합적이고 구체적인 대북정책을 제시하고 있지 않지만, 대통령직 인수위원회가 발표한 “이명박 정부 국정과제 보고”와 통일부 업무보고(3월 27일) 등에서 이명박 정부의 대북정책 목표와 방향은 분명히 나타나 있다. 이명박 정부의 대북정책은 5대국정 지표⁷ 중 하나인 ‘글로벌 코리아’ 아래 ‘새로운 평화구조 창출’을 목표로 하고, 이를 달성하기 위해서 4대 핵심과제로 북한 핵문제 해결, 비핵·개방 3000 구상, 한·미 전략동맹, 남북 인도적 문제 해결을 제시하였다.⁸ 3월 26일 통일부 업무보고에서도 2008년 전략목표인 『상생·공영의 남북관계 발전』을 위한 3대 목표로 ① 비핵·개방 3000 이행 준비, ② 상생의 경제협력 확대, ③ 호혜적 인도협력 추진을 제시하였다.

이 중 비핵·개방 3000 구상은 이명박 정부의 대북정책 과제들을 포괄적으로 담고 있다. 비핵·개방 3000 구상은 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방에 나선다면 10년후 북한의 일인당 국민소득이 3,000 달러가 되도록 적극 돕겠다는 청사진을 제시하고 있다. 구체적으로 경제, 교육, 재정, 인프라, 복지 등 5대 프로젝트에서 다양한 과제를 명시하고 있다. 그러나 이러한 과제가 수행되기 위해서는 비핵화와 개방이 선행되어야 함을 분명히 하고 있다. 즉, 비핵·개방 3000 구상이 가동되기 위해서는 핵무기의 절대불용이라는 원칙을 ‘철저’하게 지키면서도 이러한 목적을 달성하기 위해서 ‘유연’하게 접근한다는 것이다.

비핵·개방 3000 구상과 관련하여 가장 논쟁거리는 비핵·개방과 대북 지원의 연계여부이다. 이명박 대통령은 후보시절인 2007년 9월 “북한이 핵시설 불능화를

⁷ 5대국정지표는 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌 코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부이다. 제17대 대통령직인수위원회, “이명박 정부 국정과제 보고,” (2008. 2. 5).

⁸ 또한 3대 중점과제는 나들섬 구상 추진, 비무장 지대 평화적 이용, 북한 군사위협 대비태세 강화이고, 2개 일반과제는 남북협력기금의 투명성 강화와 남북한 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진이다.

완료하고 핵 폐기 단계에 진입한다면 남북한 사이에 ‘경제공동체 실현을 위한 협의체’를 설치하여 비핵·개방 3000 구상의 구체화를 위한 사전협의를 본격화할 것’이라고 한 바 있다. 나아가 불능화 단계를 완료하고 본격적인 핵 폐기 단계로 이행하는 과정에서 북핵 폐기의 가시적 성과와 연계하여 5대 분야의 대북 패키지 지원 프로젝트 중 교육·생활향상 분야의 일부 프로젝트의 가동에 착수할 수도 있다는 주장도 있다.⁹ 실제로 비핵·개방 3000 구상 추진과정에서 비핵과 북한의 개방은 경직된 조건이 아닌 유연한 단계론으로 적용될 가능성이 높다.¹⁰ 그러나 비핵화의 유연한 적용 가능성에도 불구하고 비핵·개방 3000 구상에서 말하는 핵심적인 내용은 북한의 ‘핵폐기’와 ‘개방’이 전제되어야 본격적으로 대북지원과 경협이 추진될 수 있다는 것이다.

김하중 통일부 장관이 3월 19일 “북핵문제가 계속 타결되지 않고 문제가 남는다면 개성공단 사업을 확대하기 어렵다”고 말한 것도 이와 같은 맥락에서 핵문제와 경협의 연계정책을 밝힌 것이라고 할 수 있다.¹¹ 국민여론조사에 의하면 핵·경협연계에 대하여는 국민의 대다수(74.2%)가 찬성하고 있다.¹²

비핵·개방 3000 구상의 가동 시점은 구체적인 상황에 따르기 보다는 북한의 의지에 대한 평가가 보다 중요할 것이다.¹³ 예컨대, 비핵과 관련 최소한 리비아나 남아공화국과 같이 비핵화에 대한 북한의 단호한 의지가 전제되어야 할 것이다.

⁹ 북한판 KDI나 KAIST 설립 추진과 같은 교육사업, 의료진 파견이나 병원설비 개선과 같은 의료 지원사업 그리고 주택 및 상수도 개선사업 등을 생각해 볼 수 있다. Kim Sung-han, “North Korean Policy of the Lee Myung-bak Government,” *Kinu insight*, No. 4 (January 2008), p. 3.

¹⁰ 비핵·개방 3000 구상은 비핵화가 이루어져야 경협이나 대북지원이 이루어지는 조건론이 아니라, ‘병행론’과 ‘단계론적 연계’를 조화시키는 것이다. 조민, “새정부 대북정책 추진방향,” 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』 (외교안보연구원, 2008), p. 16

¹¹ 김하중 장관은 “북측이 지금보다 적극적으로 ‘3통(통신·통행·통관)’ 문제도 해결해 주고 우리 기업들이 편안하게 기업활동을 할 수 있는 여건을 만들어 주는 동시에, 핵 문제에 대해 성의를 갖고 여건을 만들어 주는 것이 중요하다”며 개성공단 사업의 성공은 북한의 태도에 달려있음을 강조하였다. 『조선일보』, 2008년 3월 20일.

¹² “○○님께서서는 북한 핵문제 해결 결과에 따라 남북경제협력 사업의추진을 연계하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대하여 ‘매우 찬성한다’와 ‘대체로 찬성한다’는 응답이 각각 16.1%와 58.1%로 합계 74.2%였다. 반면 ‘대체로 반대한다’와 ‘매우 반대한다’는 응답은 각각 16.7%와 4.2%로 합계 20.9%에 불과하였다. (주)밀워드브라운 미디어리서치, “대북정책관련 전국민 여론조사,” (2008. 1. 14).

¹³ 북한체제의 체질과 성격의 근본적 변화없이 핵폐기에만 초점을 맞추어 북한과 협상하고 보상할 경우 재래식 군사력 위협, 화학·세균무기와 미사일 등 비재래식 군사위협과 마약·위폐제조와 같은 문제들이 함께 해결될 수 없으며 체제가 강화된 북한이 다시 핵개발을 할 가능성도 배제할 수 없다. 전성훈, 『북핵폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향』, KINU 정책연구 시리즈 07-08 (2007. 12), p. 9.

9·19 공동성명 이후 2·13 합의, 10·3 합의 등 많은 중요한 합의에도 불구하고 북핵문제 해결을 낙관하지 못하는 것은 북한의 의지에 대한 의구심에 기인한다고 할 수 있다. 마찬가지로 앞으로 북한의 불능화와 신고문제가 해결되어 핵폐기 2단계가 완료되더라도 북한의 핵폐기에 대하여 확신할 수 있을지는 여전히 의문이다. 개방 역시 북한이 위조지폐, 마약 밀매를 중단하고 국제사회의 일원으로서 ‘정상국가’가 되고자 하는 정책적 의지가 중요하다고 할 수 있다.¹⁴

이명박 정부의 대북정책은 분명 과거와 차별되는 새로운 차원의 남북관계를 추구하고 있으나 북한을 압박하거나 고립시키는 정책은 아니다. 통일부 업무보고(3. 26)에서 분명히 밝혔듯이 이명박 정부는 남북간에 진행되고 있는 경제협력 사업들을 지속하고 인도적 대북지원도 계속할 것을 천명하였다. 한·미정상회담(4. 19) 기간중 이명박 대통령이 「남북기본합의서」의 복원과 연락사무소 개설을 제의한 것도 새로운 차원의 남북관계를 염두에 둔 것으로 보인다. 이명박 대통령은 한·미공조의 강화가 북한을 고립·압박시키려는 것이 아니라는 메시지를 대내외에 전달 하길 원하였고, 「남북기본합의서」를 강조하는 것은 6·15와 10·4를 전면 거부하는 것이기 보다는 잘못된 거래의 관행을 수정하고 남북관계의 정상화와 제도화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.¹⁵

즉, 남북관계가 진정으로 발전하기 위해서는 지금까지의 잘못된 관행을 바로잡고 호혜적 노력이 필요하다는 것이다. 무엇보다 핵문제가 해결되고 북한이 개방되어야만 대규모의 남북경협이 가능하다는 것은 지극히 당연한 이야기이다. 사실 민간기업과 국제사회의 참여없는 남북경협의 발전은 한계가 있으며, 본격적인 남북경협을 위한 최소한의 환경이 북한의 개방과 비핵화이다.¹⁶ 물론 이마저도 북한의 의지만 확인된다면 추진과정에서 얼마든지 유연하게 적용될 수 있을 것이다.

새로운 차원의 남북관계를 위해 이명박 대통령은 “전략적 차원의 대화가 아니라 실질적으로 마음을 열고 대화하자는 것이며, 이를 위해 북한도 이제까지의 방식에서 조금 벗어나야 한다”고 하였다.¹⁷ 취임사에서 밝힌 바와 같이 남북관계를

¹⁴ 서재진, “신정부의 대북정책과 추진전략,” 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』 (국가안보전략연구소, 2008. 2. 22), p. 8.

¹⁵ 햇볕정책하에서 연초 장관급회담이 개최되어 쌀과 비료의 지원량이 결정되고 한해의 장관급회담, 경제회담, 이산가족 상봉 등이 결정되는 패키지 딜이 관행화되었다. 박종철, “한·미정상회담: 비핵화, 북·미관계, 남북관계의 병행,” 통일연구원, Online Series co 08-11.

¹⁶ 북한에서 70년대 재일동포들의 투자, 80년대 합영법, 90년대 라진·선봉, 2002년의 경제관리개선조치가 성과를 보지 못한 것도 결국 정치·경제체제 때문이라고 할 수 있다.

¹⁷ 『조선일보』, 2008년 4월 3일.

“이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠다”는 것이다. 지금까지 북한의 특수성과 예외성을 인정하는 바탕위에서 남북관계에 접근하였으나, 이런 방식으로 진정한 남북경제공동체를 이룰 수 없다고 믿고 있다.¹⁸ 즉, ‘이념과잉’과 ‘민족과잉’에서 벗어나 한·미공조, 국익, 외교적 보편성 위에서 남북관계를 풀어가겠다는 것이다. 이명박 대통령이 대북 경협 추진 4원칙으로 제시한 북핵 문제의 진전, 경제성, 재정부담 능력과 가치, 국민적 합의 등은 이와 같은 대북정책의 방향을 구체화한 것이라고 할 수 있다.¹⁹

요컨대, 여건이 조성되고 북한이 긍정적인 반응을 보이면 북한과 진정으로 대화하고 남북관계 진전에 적극적으로 임할 준비가 되어있지만, 북한이 과거의 행태를 고집하면 안되는 일을 굳이 북한에 매달리면서까지 하지는 않겠다는 것으로 해석될 수도 있다. 따라서 북핵 문제가 해결되지 않고 북한의 개혁·개방에 진전이 없을 경우 남북관계가 소강상태에 빠질 수도 있음을 암시하고 있다.

2. 특징: 햇볕정책과의 차이점

가. 북한 지도부는 지원의 대상 → 변화의 대상

대북인식과 관련, 햇볕정책에서는 북한 지도부가 개혁·개방의지가 있으나 ‘한반도 냉전구조’로 인해 주저하고 있다고 보고 ‘냉전구조’의 핵심인 한국과 미국, 일본의 대북 적대정책이 전환되어야 한다고 보았다.²⁰ 북한이 안심하고 개혁·개방할 수 있는 환경을 마련해 주는 것이 대북정책의 주된 관심이었다. 즉, 햇볕정책에서는 김정일 위원장을 독재자의 이미지보다는 북한의 개혁·개방을 이끌 지도자로서 인식함으로써, 타도와 변화의 대상의 아니라 지원의 대상으로 보았다.

한편, 이명박 정부에서는 한반도에 냉전구조가 존재하지 않으며 북한은 스스로 고립을 자초하고 있다고 보고 있다. 따라서 북한의 개혁·개방은 외부에서 환경을

¹⁸ 정부조직 개편 시 한때 통일부를 외교통상부에 통폐합시키는 것을 검토한 것도 기존의 남북관계에 대한 부정적 평가에 기인한 것으로 보인다. 남북관계는 통일부와 통일전선부가 수군수군해서 될 일이 아니며, 남북관계를 이념보다 경제교류의 문제로 보아야 한다는 것이다. 남북경제협력을 한 부처가 하기에 규모가 너무 크기 때문에 모든 부처가 관여해야 한다고 보고 있다. 남북관계가 꼬일 때는 북한에 매달리기 보다는 가만히 놔두는 것이 더 좋을 수도 있다고 보고 있다.

¹⁹ 『동아일보』, 2008년 2월 1일.

²⁰ 윤덕민, “새정부의 외교정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교,” 『이명박 정부의 대북정책 추진 전략』 (국가안보전략연구소, 2008. 2. 22), p. 138.

만들어 주어서 해결할 문제가 아니라 북한이 스스로 결정해야 할 문제로 인식하고 있다. 이런 맥락에서 북한인권과 국군포로 및 납치자 문제 등에서도 북한의 변화가 필요하며 이를 적극적으로 제기할 것임을 분명히 하고 있다.²¹ 실제로 한국 정부는 3월 3일 기존의 입장에서 벗어나 유엔인권이사회에서 북한의 인권문제에 대하여 예년보다 수위를 높여 거론하였다.²² 3월 27일에는 북한인권 특별보고관인 비뿔 문타폰(Muntarbhorn)의 임기를 1년 연장하는 결의안에 찬성하였다.²³

나. 정책수단 증시 → 정책목표 증시

햇볕정책에서는 화해·협력의 추진에 대하여 매우 확고한 입장을 갖고 일관성을 보였다. 그러나 화해·협력은 북한변화라는 목표를 이루기 위한 정책의 수단임에도 불구하고, 화해·협력 그 자체가 정책의 목표가 된 듯한 느낌을 주었다. 북한의 변화의지를 확신하였기 때문에 정책추진에 있어서 보상, 설득, 제재의 균형을 소홀히 한 것이라고 할 수 있다. 그러나 화해·협력이 긴장완화를 가져오지 못하고 북한이 변화하지 않을 경우 정책대안을 찾지 못하였다.

한편, 이명박 정부는 포용기조는 유지하되 포용이 무조건적인 지원이 아니라 북한의 변화라는 목표를 촉진하는 데 초점을 맞추어야 한다고 보았다. 햇볕정책이 북한의 변화를 이끄는 정책이었다면 이명박 정부의 대북정책은 북한의 변화 이후의 정책이라고 할 수 있다. 비핵과 개방이라는 확고한 목표를 설정하고 있으며, 이를 본격적인 경험에 돌입하기 위한 조건으로 내세우고 있다.

다. 특수관계 → 정상관계

햇볕정책에서는 남북관계를 특수관계로 보고 북한의 예외성과 특수성을 고려하였다. 또한 대북지원과 남북경협에서 경제논리보다는 정치논리가 우선시 되었으며 북한의 개방 성과에 대하여도 긍정적으로 평가하였다. 북한의 핵무기 개발 등은 군사적 목적이 아니라 미국과의 협상을 위한 외교적·정치적 목적이라고 인식하였다. 또한, 북한은 이미 경제난 등으로 국력이 쇠약하며 대남 무력도발 가능

²¹ 한국정부는 북한이 핵실험을 한 2006년을 제외하고 2003년부터 2007년까지 유엔총회에서 북한 인권결의안 채택에 기권한 바 있다.

²² 유엔인권이사회 한국대표로 참석한 외교통상부 박인국 다자외교실장은 북한의 인권상황이 개선되지 않았다는 국제사회의 우려에 대하여 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구하였다.

²³ 한국은 2007년 기권한 바 있다.

성이 전혀 없기 때문에 북한을 두려워할 필요가 없다고 보았다. 북한에게 먼저 주고 나중에 받는다는 소위 ‘선공후득’은 퍼주기 논란을 야기하였다.

한편, 이명박 정부의 대북정책은 남북관계의 특수성에 입각한 경제협력으로는 남북경제공동체를 이루는 데 한계가 있다고 보고, 제대로 된 경험은 비핵화와 개방 이후에야 비로소 가능하다고 보고 있다. 즉 본격적인 경험은 민간 기업의 참여와 국제협력 하에서 가능한 데, 이것이 되기 위해서는 비핵화와 개방이 선행되어야 한다는 것이다. 이명박 정부가 남북경협의 조건으로 제시한 비핵화, 재정부담 능력, 경제성, 국민적 합의 등은 남북관계를 특수관계가 아닌 정상관계로 보겠다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

라. 북한의 안정 중시 → 한·미동맹 강조

햇볕정책에서는 북한의 안정이 한반도 안정에 필수적이라고 인식하였다. 북한 정권의 불안정과 붕괴는 한국의 안보와 경제에 불안정을 초래하기 때문에, 북한정권의 안정을 지원해야 한다고 보았다. 특히, IMF 이후 국가신용도에 대한 관심이 급증하면서, 북한의 불안정과 남북관계의 불안정이 국가신용도에 미칠 부정적 영향에 대한 우려가 커졌다. 북한을 변화의지가 없는 ‘악의 축’으로 인식하는 부시행정부의 대북 압박정책은 북한을 움추려들게 하고 고립시키게 하는 정책이라고 보았기 때문에, 미국의 PSI, 대북 인권압박 등 북한정권을 불안정하게 하는 정책에 유보적 입장을 보였다.

한편, 이명박 정부는 북핵 문제를 한·미공조와 6자회담 틀에서 다루어야 한다고 보고 있다. 특히, 미국, 일본과의 관계가 좋아지면 남북관계도 좋아질 것이라고 믿고 있다.²⁴

마. 대안 부재론 → 국민적 합의 중시

햇볕정책에서는 대북정책에 대한 남한내 반대여론은 홍보의 부족, 북한변화에 대한 이해 부족, 야당과 보수언론의 정치적 목적 등에 기인한다고 보았다. 무엇보다 남북관계를 개선하고 한반도의 평화를 정착시키는 데 햇볕정책이외에 대안이 없다고 확신함으로써, 국내외의 문제제기에 둔감하게 되었다.²⁵ 햇볕정책에서는

²⁴ 국제협력 차원에서 EU 국가들의 사회주의 정당들이 북한의 변화를 설득할 수 있을 것이라고 보고 있다. 『동아일보』, 2008년 2월 23일.

정책의 성과를 확신하였고 많은 투자를 하였기 때문에 핵실험, 북한의 약속 파기 등 문제점에 대하여 많은 설명이 필요하였고, 여러 가지 난관에도 불구하고 햇볕 정책을 고수해야 할 당위성을 홍보하는 데 많은 노력이 필요하였다. 즉, 햇볕정책에 대한 남남 갈등으로 인하여 남한사회에 가시적 성과를 보여주는 것이 절실했으며 북한의 실질적 변화를 추구하는 것 못지 않게 남한 내부를 설득하고 정책을 홍보하는 것에 주력하게 되었다. 이를 위해 비당국간 대화 보다는 당국간 회담이 중요하였고 이에 집착하였다.

한편, 이명박 정부는 남북관계 진전의 열쇠를 북한에게 맡기고 조건이 성숙되어야 진정한 남북관계가 발전할 수 있다는 입장을 견지하면서 남북경협 조건 중 하나로 ‘국민적 합의’를 제시하고 있다. 이명박 정부는 북한이 변하기 전에는 대규모 투자도 없다는 입장이고 남북관계 진전에 대한 기대도 크지 않기 때문에 남북관계의 소강상태에 대하여 조급할 이유가 없다는 입장이다.

III. 북한의 반응 및 평가

1. 북한의 반응

가. 취임 이전: 기대속 침묵

남북관계와 북·미관계는 일반적으로 상호 보완적이라기 보다는 역방향으로 움직여왔다.²⁵ 그러나 2007년 2·13 합의로 북·미관계에 돌파구를 마련한 이후 북한은 전통적인 통미봉남의 입장에서 벗어나 적극적으로 남북관계 진전을 추진하였다.

북한은 북·미간 핵협상이 진행되는 과정에서 지난 10년간의 남북관계에서처럼 남한의 도움이 절실했던 것으로 보인다. 즉, 안정적으로 식량과 경제지원을 제

²⁵ 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (통일연구원, 2003), p. 123.

²⁶ 1991년 남북기본합의서가 체결되고 남북관계의 진전에 대한 기대가 고조되는 시점에 북핵문제가 돌출되었고, 이후 북·미관계가 남북관계를 압도하였다. 북한과 미국은 양자회담을 통해 1994년 제네바합의를 이루었으며, 이후에도 남북관계는 오랜 경색국면을 벗어나지 못하였다. 2000년 남북정상회담 이후 북한은 남북관계 진전에 정성을 쏟기 보다는 곧 바로 미국에 관심을 돌렸다. 조명록 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문과 올브라이트 국무장관의 평양방문이 이루어졌으며, 클린턴 대통령의 평양방문이 성사 직전까지 갔다. 2002년 10월 2차 북핵위기가 돌출되면서 북한에게 남북관계는 북·미관계에 부수적인 것으로 간주되었다. 장관급회담과 대북지원성 교류협력이 남북관계의 명맥을 유지하였고 일부 진전도 있었으나, 북한은 줄기차게 북·미 양자회담을 요구하기 시작하였다.

공하고,²⁷ 북한주민에게 통일의 분위기를 조성시킴으로써 체제안정에 도움을 주며, 북·미협상에서 미국의 강경한 태도를 누그러뜨리는 역할을 기대한 것으로 보인다.

2007년 남북정상회담은 남한의 정권교체에 대한 대비책 성격이 강하였다고 할 수 있다. 당시 이명박 대통령 후보는 부동의 선두주자로서 정권교체가 확실시되었다. 북한은 남한에서 정권교체시 남북경협사업이 승계되도록 준비한 것이었다고 볼 수 있다. 이를 위해 정상회담 이후 총리회담과 경협공동위원회 등 후속회담을 통해 남북경협의 내용을 확인하고 이행 틀을 마련하였다. 실제로 남북은 조선협력단지, 철도개보수, 개성공단 측량 지질조사 등 다양한 사업을 추진하였다. 또한 향후 남북경협사업의 이행 틀을 마련하기 위해 「남북경제협력공동위원회」와 분과위원회를 구성하였다.

북한의 의도는 2008년 신년사에서도 확인된다. 북한은 “우리는 10·4 선언을 철저히 이행함으로써 대결시대의 잔재를 털어버리고 북남관계를 명실공히 우리 민족끼리의 관계로 확고히 전환시키며 평화변영의 새로운 역사를 창조해 나가야 한다”고 하였다. 특히, “북과 남의 정당, 단체들과 각계각층은 주의주장과 당리당략을 떠나 민족의 대의를 앞에 놓고 굳게 단합하여 겨레의 통일염원을 실현하는데 모든 것을 복종시켜나가야 한다”고 하였다.

실현되지는 않았지만 이명박 대통령의 취임식에 고위급 축하사절 파견을 검토한 것도 이명박 정부에 대한 기대가 반영된 것이었다.²⁸ 즉, 북한은 이명박 대통령에 대하여 후보시절을 포함하여 당선 후에도 침묵을 지키면서도 기대감을 보였다 고 할 수 있다.

나. 취임 이후: 긴장고조 속 기대

이명박 대통령의 취임 전 침묵하던 북한은 취임 이후 빠른 속도로 긴장을 고조시켰다. 한국정부가 3월 3일 유엔인권이사회에서 북한에 인권상황 개선을 위한 적절한 조치를 촉구한 것을 계기로 북한이 반발하기 시작했다. 제네바 북한 대표부

²⁷ 과거의 경험에서 볼 때, 북한은 ‘변화의 고통’을 견디지 못하고 다시 후퇴하는 모습을 보였다. 북한은 1984년 합영법 이후 해외동포, 외국과의 협력이 심화되는 순간에 움추러 들었고, 유사한 행태가 90년대 라진·선봉과 해외투자유치 노력 이후와 2002년 7.1경제관리개선조치 이후에도 반복되었다. 최진욱, “제2차 남북정상회담과 북·미관계 전망,” 통일연구원 Online Series 07-13 (2007. 9).

²⁸ 『신동아』, 2008년 3월호, 통권 582호, pp. 274-283.

최명남 참사관은 답변권을 통해 “무책임한 발언에 따른 모든 결과에 책임을 져야 할 것”이라고 말했다. 3월 6일에는 조평통 대변인이 담화를 내고 “반민족적 망발,” “용납 못할 엄중한 도발”이라고 비난하면서 남한의 새 정부를 ‘독재정권들의 후예 들인 보수집권세력’이라고 강력히 비난하였다.

이후 북한은 군사적 긴장을 고조시키는 등 행동에 들어가기 시작하였다. 키 리졸브 한·미 합동군사훈련(3. 2~7)을 하루 앞두고 서해상에서 300여발의 포사격을 가했으며 인민군 판문점 대표부는 3월 13일 “오랫동안 비싸게 마련해 놓은 모든 수단”을 총동원하여 대응할 것이라고 경고하였다.²⁹ 3월 27일에는 “북핵 문제가 타결 안되면 개성공단을 확대하기 어렵다”는 김하중 통일부 장관의 발언을 문제 삼아 개성공단내 남북경협협회사무소 정부요원 전원을 철수시켰다.

3월 28일에는 서해상에서 단거리 함대함 미사일 3기를 발사하기도 하였다. 한·미 외무장관회담에서 양국 장관이 3월 27일 “북한의 핵신고에 대한 인내심이 다 해가고 있다”는 경고성 발언이 나온 직후였다. 3월 29일 남북장성급군사회담 북측 대표단 단장은 3월 26일 국회 인사청문회에서 북한의 핵공격시 대책에 관한 김태영 합참의장의 발언을 ‘선제타격’으로 해석해 취소와 사과를 요구하였으며, 실행되지 않을 경우 모든 대화와 접촉을 중단할 것임을 선언하였다. 30일에는 북한 조선중앙통신의 군사논평인 논평을 통해 ‘갯더미’ 극언을 하였다.

북한은 4월 1일 『노동신문』 논평을 계기로 비핵·개방 3000 구상을 비롯한 이명박 정부의 대북정책을 전면 거부하면서 이명박 대통령을 모욕적인 표현으로 비난하기 시작하였다. 동 논평에서 북한은 이명박 정부의 ‘북핵포기 우선론’은 핵 문제 해결에 도움이 되기는 커녕 장애만 조성한다면 북핵문제의 경색에 대해 남한을 비난하였으며, 이명박 정부의 PSI, MD 참가 움직임에 대하여도 비판하였다. 또한 논평은 “남북선언들과 합의들을 짓밟고 외세에 추종하면서 대결의 길로 나간다면 우리도 대응을 달리하지 않을 수 밖에 없을 것이다”고 경고하였다.

4월 2일 ‘불가침 합의 준수’와 ‘긴장조성 행위’의 즉각 중단을 촉구한 국방부의 전통문에 대해 북한은 수용을 거부하고 “군 대응 조치를 취할 것”이라고 경고하였으며, 4월 7일 『노동신문』은 다시 한번 비핵·개방 3000은 노골적 대결선언, 반북 선언이라고 비난하였다.

남한의 총선(4. 9)을 겨냥하여 집중되던 북한의 대남 비난성명은 총선 이후에도

²⁹ ‘키 리졸브’는 한반도 유사시 미군 증원전력을 전개하는 훈련이며, 연합전시증원(RSOI)연습의 명칭을 바꿔 처음 이뤄진 한·미 합동훈련이다.

계속되었다. 4월 26일 『노동신문』 논평을 통해 북한은 이명박 대통령의 상설대화 기구 제안을 거부한 데 이어서, 5월 30일 『노동신문』 논평원의 글을 통해 이명박 정부의 실용주의를 비난하였다. 대남 비방 속에서도 북한은 6·15 공동선언과 10·4 선언의 계승을 촉구하는 것을 잊지 않고 있다.³⁰

2. 평가

가. 북한행동의 배경

북한의 일련의 행동은 한반도 상황이 북한의 기대와 다른 방향으로 진행되는 데 대한 북한식 반응이라고 볼 수 있다. 이는 북한의 정세인식 및 대내외 전략과 밀접히 연관되어 있다. 북한은 경제적 불안으로 시작하여 사회적 불안을 겪었고, 정치적 안정이 저해되는 수준의 체제불안정을 겪기에 이르렀다.³¹ 대외적으로 핵 문제를 둘러싼 미국과의 긴장과 북한인권문제에 대한 국제여론의 악화, 남한내 보수정권 출범 등은 북한의 정치적 불안정을 가중시키고 있다.

선군정치하 김정일의 인적 통치와 직할 통치가 단기적으로는 안정을 유지시켜 주는 듯이 보이지만, 시스템의 붕괴가 장기화되면서 북한체제에 불안정을 증대시키고 있다.³² 특히, 엘리트층이 북한장래의 불투명성에 대하여 불안을 느끼는 것으로 보인다.³³ 이들은 상호견제와 빈번한 숙청으로 신변에 불안을 느끼고 있으며

³⁰ 4월 5일 『조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령』 발표 15돌 기념 보고회에서 김영대 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 “남한에 현위정자들이 남북사이의 화해와 협력을 바란다면 6·15 공동선언과 10·4 선언을 철저히 이행해야 한다”고 하였다. 5월 16일 『노동신문』은 「10·4선언」을 ‘평화변명을 위한 민족공동의 지침’이라고 강조하였다.

³¹ 북한의 체제불안은 몇가지 형태로 나타나고 있다. 첫째, 극심한 경제난과 식량난 속에 주체사상에 대한 주민들의 회의가 확산되는 등 통치이념이 퇴색되고 있다. 둘째, 체제의 비효율성으로 인해 김일성시대에 비해 엘리트 집단에서도 김정일에 대한 충성심이 떨어지는 것이 불가피하다. 셋째, 당, 국가안전보위부, 인민무력부, 인민보안성 등 체제수호기관들은 본연의 임무보다 외화벌이에 몰두하는 등 부정부패가 만연하고 있다. 다섯째, 식량난으로 인해 유랑이 증가하고 국경을 넘어 중국으로 떠나는 탈북 행렬이 이어지고 있으며, 각종 범죄, 부패 등으로 사기저하가 일반화되었다.

³² 우선, 중앙당 조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나 김정일 자신이 군과 내각의 주요 부서를 직할 통치하는 현상이 부각된다. 군, 외무성 등 핵심부서에 대한 당직 지도가 약화되고 김정일에 의한 직할 통치가 이루어짐에 따라 김정일 개인에 권력의 집중이 이루어지고 있다. 또한, 선군정치는 김정일이 “사업을 회의로 하는 방법으로 하지 않는다” (『로동신문』, 2001년 2월 3일)는 발언과 같이 제도에 의한 정책결정이 아니라 인적 통치가 두드러진다. 전통적으로 최고 지도부의 토론의 장이었던 정치국회의, 비서국회의가 개최되지 않는 상황에서 당·정·군의 측근들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하고 있다. 국방위원회, 상무조(Task Force), 서기실이 협의체로서 과거 정치국이나 비서국의 역할을 대체하는 데 한계가 있다. 최진욱, 『현대북한행정론 제2판』 (서울: 명인문화사, 2008), pp. 77-80.

김정일 이후 라이벌 세력의 권력 장악 가능성에 대한 불안감을 갖고 있다. 경제가 더 악화되고 국제적 고립이 심화되어 핵심계층에까지 공급차질이 발생할 경우 북한체제는 한계에 봉착하면서 엘리트층의 대량 탈북사태가 발생할 가능성도 있다.

즉, 북한의 최대관심사는 악화일로에 있는 체제안정이며, 이를 위해 북·미관계의 개선을 최우선 목표로 설정하고 노력해왔다. 아울러 남북관계 개선을 병행추진함으로써 북·미관계 개선에 박차를 가하려는 것이 2007년 2·13합의 이후 북한의 전략이었다. 북한이 북·미관계와 남북관계의 병행 개선을 추진하는 이유는 북·미관계 정상화와 핵폐기 시점까지 미국의 압박과 체제불안정 등 ‘과도기’ 상황을 원만하게 관리함으로써 이 기간 중 미국과의 협상에 유리한 환경을 조성하기 위함이다.

미국과 베트남의 수교협상은 수년간의 시간이 소요되었지만, 베트남의 경우 풍부한 식량이 있었고, 정치적 안정을 누릴 수 있었다. 리비아는 2003년 12월 핵폐기 선언을 하고 6개월후 미국과 연락사무소를 개설하였으며 2년 6개월 후인 2006년 5월 대사급 외교관계를 수립하였다. 미국은 수교 한달 후에야 테러지원국 명단에서 리비아를 제외시켰다. 리비아는 풍부한 석유자원을 바탕으로 정치·경제적 안정을 누렸기 때문에, ‘과도기’를 견딜 수 있었다.

반면, 리비아나 베트남과 달리 정치적·경제적·사회적 불안정을 겪고 있는 북한은 미국과의 관계정상화과정에서 어려움을 겪을 가능성이 높다. 이러한 상황에서 안정적으로 식량과 경제지원을 제공하고, 북한주민에게 통일의 분위기를 조성시킴으로써 체제안정에 도움을 주며, 북·미협상에서 미국의 강경한 태도를 누그러뜨리는 역할을 할 수 있는 남한의 도움이 절실히 필요한 것으로 보인다.

나. 북한의 전략

이명박 정부 출범 후 북한의 긴장고조 행위는 대남 차원과 대내 차원의 두가지 목적이 있는 것으로 보인다. 대남 차원에서 북한이 노리는 것은 남한내 갈등을 부추켜 이명박 정부의 대북정책이 공고화되기 전에 좌절시키려는 것이다. 이를 위해 북한은 의도적으로 이명박 정부의 대북정책을 과잉해석하고 과잉대응하였다. 북한의 의도는 김태영 합참의장의 발언에 대한 대응이나 4월 1일 논평에서 나타난

³³ 일반주민들은 경제사회적 불만이 있으나 이를 정치적 불만으로 표출할 능력도 의사도 없는 것으로 보인다. 경제적 궁핍에 대하여 당과 정부를 탓하기 보다는 “굶어 죽는 놈이 머저리”라는 의식이 팽배해 있으며, 각자 악착같이 장사를 하거나 뒷밭에서 자력갱생을 하고 있다.

다. 특히, 여론의 움직임이 가장 활성화되는 총선이라는 시점을 이용해 이명박 정부의 대북정책을 주요 정치쟁점화 하려고 하였다.

그러나 북한의 행동은 남북관계를 끝장내겠다는 것이 아니라 ‘잘 해보자’는 것이다. 다만, 이명박 정부가 기존 남북관계의 틀을 벗어나려는 것에 대하여 북한은 변할 것이 없으니 기존 방식대로 하자는 것이다. 북한은 당국간 합의사항을 준수해야 한다는 명분을 갖고, ‘호혜적 남북관계’를 요구하는 남한에 6·15정신과 10·4 합의의 승계를 요구하고 있다. 즉, “공은 북측에 있다”는 남측의 메시지에 대하여 “공은 남측에 있다”고 버티기를 하는 모습이다.

북한의 이러한 반응은 사실 어느 정도 예견된 것이며, 북한의 버티기에는 나름대로의 계산이 있는 것으로 보인다. 첫째, 남한내 여론을 움직이고 남남갈등을 일으켜 이명박 정부를 궁지에 빠지게 할 수 있다는 계산이다. 이를 위해 북한은 극단적 행동을 보이는 것 같으면서도 한편으로는 절제된 행동을 통해 남한내 여론의 지지를 사고 이명박 정부를 압박하려고 하고 있다. 북한이 포사격 시 북방한계선을 넘지 않은 것이나 미사일 발사 시 그 방향을 북측으로 한 것 등은 절제된 행동의 예이다. 개성공단 철수대상을 당국요원으로 국한하고, ‘군사분계선 통과 전면 차단’ 조치도 당국자만 대상으로 하는 등 당국·비당국을 분리한 것도 같은 맥락이다. 둘째, 경제를 최우선 국정과제로 삼고 있는 이명박 정부에게 군사적 긴장은 치명적인 악재이다. 북한은 군사적 긴장을 고조시킴으로써 경제에 타격을 줄 수 있다는 것을 말하고 싶을지도 모른다. 셋째, 올림픽을 앞두고 있는 중국이 한반도 정세의 불안정을 우려하고 있으며, 미국과 한국에 대하여 영향력을 행사하거나 북한에 대한 정치적·경제적 지원을 할 것이라고 믿을 것이다. 더욱이 티베트 사태로 인해 한반도 안정이 더욱 절실하게 되었다. 넷째, 4·8 싱가포르 합의에서 보듯이 적절한 수준에서 북·미관계를 진전시킴으로써 남한을 우회 압박할 수 있다고 계산하였을 것이다. 물론 한국의 대북정책과 관계없이 북·미관계 개선은 북한의 최우선 목표이나, 남북관계 경색의 장기화는 북한을 북·미관계 돌파구 마련에 좀 더 적극적으로 만들 것이다. 이 과정에서 소위 통미봉남을 통해 남한을 압박하려 할 것이다.

대내 차원에서 북한이 일련의 긴장고조 행위를 통해 노리는 것은 체제안정도 모이다. 북한은 나름대로의 계산에 의해 강경한 태도를 보이고는 있지만, 이는 북한이 그만큼 절박한 상황에 처해 있다는 반증이기도 하다. 남한의 식량 및 비료지원이 성사되지 않으면 당장 북한은 심각한 어려움을 겪게되며 악화되고 있는 체제불안을 생각하면 남북관계의 진전이 더욱 아쉬울 수 밖에 없다.³⁴

남한내 보수정권의 출범으로 북한 엘리트 계층이 동요하고, 대북 인권압박으로 주민들의 의식변화와 내부통제가 이완될 우려가 증대하였다. 북한은 6·15 공동선언과 10·4 선언을 김정일 위원장의 업적으로 선전하여 왔기 때문에 이명박 정부가 이를 거부하는 것은 김정일 위원장의 업적을 훼손하는 중대한 정치적 문제이다.³⁵ 북한은 이명박 정부를 강력히 비난함으로써 대북 식량 및 비료지원을 촉구하며 이명박 정부의 대북정책이 북한내부에 미치는 부정적 영향을 차단하고 내부 결속을 도모하려는 것으로 보인다.

이명박 정부에 대한 비난을 통해 내부 결속을 도모하려는 북한의 의도는 어느 정도 성과를 거두었는지 모르지만, 이명박 정부의 대북정책을 좌절시키려는 북한의 의도는 성과를 거두지 못하였다고 할 수 있다. 총선이라는 시기를 택해 의도적으로 과장된 행동을 통해 이명박 정부를 압박하려고 하였으나 역대 가장 낮은 선거율에서 알 수 있듯이 선거에 대한 국민들의 관심이 낮았고 정책선거도 실종되었기 때문이다.³⁶ 무엇보다 정부·여당은 물론 야당에서도 북한의 긴장고조에 대하여 차분한 반응을 보였다. 대선에 이어 총선에서도 대다수 국민들이 보수성향을 나타냄으로써 북한이 의도하였던 남남갈등은 기대할 수 없었다.

IV. 남북관계 전망과 정책적 시사점

1. 남북관계 시나리오

향후 남북관계는 여러 가지 불확실성으로 매우 불투명하다고 할 수 있다. 불확실성은 북핵문제, 미국의 대북정책, 북한체제 안정성, 북한의 개혁·개방 여부, 미·중관계 등 다양한 요인에 기인하지만, 본 고에서는 이 중 미래 상황과 대북정책에

³⁴ 북한은 체제불안을 방지하기 위해 지난 10년간 보위사령부, 인민보안성, 국가안전보위부, 당조직지도부 등 핵심기관들을 상호견제시키며 권력의 안정을 도모하여왔으며, 김정일은 자신을 제외한 누구에게도 권력이 집중되는 것을 경계하여 당조직지도부와 국가안전보위부 등 주요 권력 기관에 책임자인 부장을 임명하지 않고 제1부부장 체제로 운영하고 있다. 2007년 하반기에는 ‘비사회주의’ 요소가 광범위하게 침투되고 각종 조직생활이 태만해짐에 따라 체제결속을 위해 10월에 「전국 당세포 비서 대회」와 11월에 「전국 지식인 대회」를 잇달아 개최하는 등 체제결속을 도모하였다.

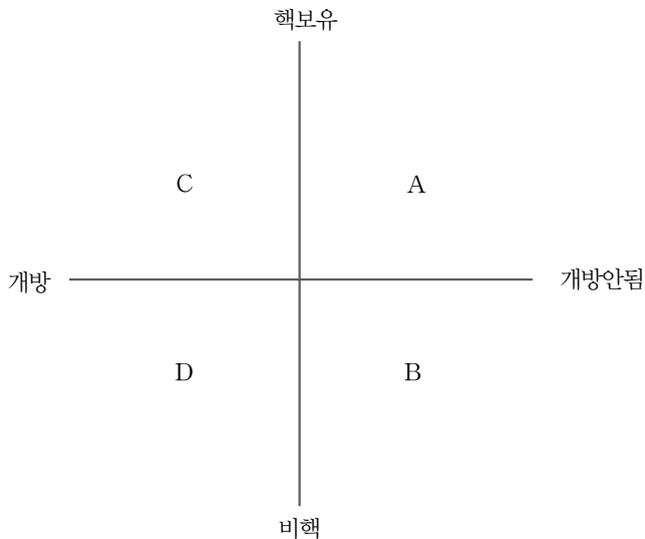
³⁵ 현성일, 통일연구원 간담회 (2008. 4. 10).

³⁶ 북한은 4월 6일 『민주조선』을 통해 대남 대응이 총선용이 아니라고 주장하며, 총선용이라는 주장은 오히려 남한내 보수세력이 북한의 입장을 희석시키고 보수표를 결집시키려는 것이라고 주장하였다. 동 보도는 총선 하루전인 4월 8일 북한의 온라인 매체인 우리민족끼리에도 게재되었다. 『연합뉴스』, 2008년 4월 8일.

가장 큰 영향을 미치는 요인으로 비핵과 북한의 개방 여부를 상정하였다. 즉, 비핵화와 북한의 개방 여부에 따라 <그림 1>과 같이 남북관계는 4개의 시나리오로 나눌 수 있다. 시나리오 A는 비핵과 개방 모두 이루어 지지 않는 경우이다. 시나리오 B는 개방은 안되나 비핵은 이루어지는 경우이다. 시나리오 C는 비핵은 이루어지지 않으나 개방은 이루어지는 경우이다. 시나리오 D는 비핵과 개방 모두 이루어지는 경우이다. 비핵과 북한의 개방은 모든 시나리오에서 반드시 기계적으로 동일한 수준으로 정의되기 어려울 것이다. 즉, 비핵과 개방은 북한의 의지만 전제된다면, 유연하게 적용될 수 있을 것이다.

시나리오 구성은 시나리오 자체의 중요성이나 ‘한가지’ 미래를 예측하기 위한 것이 아니라 다양한 상황을 예상해 보고 이에 대비하기 위한 것이다. 각 시나리오 별로 남북경협, 김정일 정권의 안정, 북한체제의 안정성, 북·미관계 등에 대한 상황을 예상함으로써 현재 추진하고 있는 대북정책의 실효성을 점검하고 대비책을 제시할 수 있을 것이다.³⁷

<그림 1> 남북관계 시나리오



³⁷ 시나리오 구성 및 스토리와 관련해서는 통일연구원 박형중 선임연구위원과 국가안보전략연구소 현성일 연구위원과의 토론을 통해 많은 도움을 받았다.

가. 시나리오 A

시나리오 A는 북핵도 해결 안되고 북한이 개방도 안하는 경우이다. 4월 8일 싱가포르에서 UEP와 시리아 핵협력 의혹 등 쟁점에 대한 신고 방식에 북한과 미국이 잠정합의 하였지만, 앞길은 여전히 험난하다. 싱가포르 합의는 핵심쟁점인 농축우라늄 프로그램과 시리아 핵협력에 대한 미국의 우려를 북한이 ‘간접시인’하는 방식을 택함으로써 이루어 질 수 있었다. 즉, 두가지 쟁점사항에 대하여 북한을 대신해서 미국이 신고한 후 북한이 이를 인지(acknowledge)하고 항의(challenge)하지 않으며 이를 공식 신고서가 아닌 북·미 ‘비밀 의사록’에 담기로 한 것으로 알려지고 있다.³⁸ 그러나 이후 미국 내에서 북한이 인정(admit)하지 않은 것에 대하여 어떻게 검증할 수 있는냐는 문제제기가 있었고, 4월 12일 라이스 국무장관은 신고문제가 해결되었는 지에 대해 신중한 입장을 보이면서 모든 신고에 대하여 검증할 필요가 있음을 강조하였다.³⁹ 향후 검증단계에서 북·미간 또 한번의 긴장을 예고하고 있으며 핵폐기 전망은 여전히 불투명한 상태로 남아있다. 4·8 싱가포르 합의 이전에도 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의가 있었으나 북핵문제의 근본적 해결에 대한 낙관을 불허하였다.

비록 2006년 중간선거 패배 이후 부시 행정부는 북핵 해결을 정치적 자산으로 삼으려는 의지가 강하나, 9·11 테러 이후 반테러, 비확산, 민주주의 확산 차원에서 강경한 대북입장을 고수하고 있다. 특히, 부시 대통령은 여전히 김정일 정권에 대한 부정적 인식을 갖고 있으며 김정일 정권을 살려주었다는 평가를 원치 않을 것이다. 한편, 북한은 핵을 수단으로 미국과의 관계개선을 통해 생존을 보장받고 남한으로부터 경제적 지원을 추구하고 있으나, 체제수호의 최후 보루로써 핵을 포기하려고 하지 않는다. 따라서 폐기단계에서 ‘완전하고 정확한’ 신고 여부에 대한 검증을 요구하는 미국과 핵을 마지막까지 보유하려는 북한이 결국 접점을 찾지 못할 수도 있다.

<예상 상황>

북·미관계가 극도로 경색되며, 평화체제 논의는 진전되지 못할 것이다. 북·일수교 교섭 협상 역시 교착상태를 벗어나지 못하는 가운데, 중국의 대북 영향력이 커지고 발언권이 강화될 것이다. 북·미관계가 돌파구를 찾지 못할 경우, 북한의 대남

³⁸ Rado Free Asia, 2008. 4. 12, 『블룸버그 통신』, <bloomberg.com> (2008. 4. 12)에서 재인용.

³⁹ 『조선일보』, 2008년 4월 14일.

정책은 정치적 색채가 강화될 것이다. 북·미갈등 속에서 한국이 한·미공조를 바탕으로 북한을 압박할 경우 남북관계는 악화될 것이다.⁴⁰ 북한은 북·미관계 경색의 책임을 한·미공조를 강조하는 이명박 정부에게 돌리고 남한내 반미감정을 고취시키는데 집중할 것으로 보인다. 북한이 한반도 긴장을 단계적으로 고조시키면서 핵 실험 혹은 미사일 시험발사를 하거나 서해도발 가능성도 배제할 수 없다.⁴¹ 어떤 경우에도 북한은 쌀, 비료 등 남한으로부터 인도적 지원을 기대할 것이다. 대내적으로 경제사회적 위기의 와중에서 남한으로부터의 경제적 지원을 대체할 대안을 미국이나 중국에서 찾지 못한다면 심각한 위기 상황에 봉착할 수 있다. 비핵·개방 3000 구상은 전혀 작동할 수 없다.

나. 시나리오 B

시나리오 B는 북핵은 해결되었으나 북한이 개방은 거부하는 경우이다. 부시 행정부는 북핵 불능화를 이끌어내지 못하면 자신의 임기내 북한의 플루토늄양이 10여kg에서 50kg 이상 증대된 것을 막지 못한 책임에서 벗어날 수 없을 것이다. 미국은 이미 CVID 라는 용어를 사용하지 않고 있으며, 4·8 싱가포르 합의에서도 나타난 바와 같이 미국은 ‘편법’을 쓰면서까지 가급적 북핵폐기의 모멘텀을 살려 나가려고 하고 있다. 미국이 이라크 등 대외적 문제와 국내 정치적 문제 등 상위의 전략적 차원에서 북한에게 양보할 가능성은 늘 남아있다고 할 수 있다.

북한의 단기적인 목표는 전면적인 개혁·개방보다는 미국으로부터 안전보장을 확보하고, 남한으로부터 경제적 지원을 확보하는 데 장애물을 제거하는 것이다. 과거 경험에서 북·미관계 개선 없이는 개성공단 등 남북경협을 진전에 한계가 있다는 것을 북한은 깨달았을 것이다. 그러나 북한은 여전히 개혁·개방에 대하여 두려움을 갖고 있고, 2007년 남북정상회담에서도 이에 대하여 분명히 문제제기를 한 바 있다. 2005년 9·19 공동성명 이후 북한의 정책이 개방없는 핵협상이라고 할 수 있다.

⁴⁰ 김근식, “신정부의 대북정책에 대한 북한의 대응전략,” p. 3.

⁴¹ 김장수 전국방장관도 그러한 가능성을 경고하였다. 그러나 한국정부가 북한의 도발에 대하여 과거와는 다른 방식으로 대응할 것이라는 것을 북한이 잘 알고 있기 때문에 이와 같은 선택을 할 가능성은 높지 않다. 『동아일보』, 2008년 3월 5일.

<예상 상황>

뉴욕필과 같은 이벤트성 행사가 북·미간 이어지면서 화해무드가 조성된다. 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 해제하고 적성국 교역법 등 대북 제재조치를 철회하면서 북·미관계가 급진전된다. 대규모 외부지원은 아직 쉽지 않지만, 김정일 정권은 안정을 찾고 공세적인 대외정책을 전개할 가능성이 있다.

2·13 합의 이후 상황의 극적 반전에서도 보았듯이 북·미관계는 어느 순간 우리의 의사와 무관하게 급진전될 수도 있다. 북·미관계 개선이 이루어지고, 이를 계기로 북·일수교 협상이 급진전되면서 일본의 대북지원과 경협이 급진전을 이룬다. 우리가 목표로 하는 경제공동체는 남한의 주도권을 상정하고 있으나, 북한은 미국과 관계정상화를 통한 독자생존을 모색할 가능성도 있다.

이 경우 북한은 1차 핵위기 당시와 같이 북·미간 교섭과정에서 통미봉남 정책을 통해 남한을 고립시키려 할 가능성도 있다. 그러나 궁극적으로 북한은 북·미관계 개선을 통해 남북경협의 장애물이 제거되었다고 판단하고 공세적인 남북경협을 요구할 것이다. 남한내 진보세력은 남북경협에 대한 장애물이 제거되었다며 대북지원의 대폭 확대를 요구할 것이다. 정부가 북한의 개방조치가 이루어지지 않았다는 이유로 전면적인 경협을 추진하지 않을 경우 남한내 국론분열 가능성이 있다. 그러나 정부의 결단에 따라 5대 프로젝트의 부분 가동이 가능할 것이다.

다. 시나리오 C

시나리오 C는 핵핵이 해결되지 않으나 북한이 개방을 단행하는 경우이다. 핵신고 검증과 핵폐기에 대한 원칙을 고수하는 미국과 체제보장을 확보할 때까지 핵무기를 보유하려는 북한이 합의점을 찾지 못하면서 핵문제는 교착상태에 빠진다. 부시 행정부는 핵폐기 2단계인 신고단계에서 멈추고 본격적인 검증과 폐기문제는 차기 정부로 넘어간다. 이미 싱가포르 합의 이전에도 3월 26일 한미 외무장관 회담에서 양국장관은 “북한의 핵신고에 대한 인내심이 다해가고 있다”고 하였다. 하루 뒤 유명환 장관은 “미국의 대선 일정상 8월이 지나면 의미있는 결정을 내리기 어렵다. 4월이라도 6자회담이 개최되어야 협상이 계속될 수 있는 모멘텀이 생길 것이다”고 말한 바 있다.

한편, 핵협상 결렬에도 불구하고 북한은 경제난으로 부분적 개방조치를 취함으로써 외부의 지원을 확보하려고 한다. 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 북한의 정책이 핵을 보유한 채 부분적으로 개방을 시도한 예라고 할 수 있다.

<예상 상황>

평화체제 논의, 북·미, 북·일 수교협상 등이 진전되지 않는 가운데, 북한의 상황은 악화된다. 김정일 정권이 절박한 상황에서 외부의 지원획득에 적극적으로 나설 수 있다. 그러나 북한이 개방조치를 취하더라도 미국의 압박 등으로 개방의 성과는 미지수이다. 중국과 한국의 부분적 지원이외에 대규모 외부 지원은 힘들 것이다. 미국이 강경입장을 고수하고 북·미관계는 극도로 경색되면서 한국이 한·미공조 입장을 취하면 북한의 개방 노력이 작동되지 않을 가능성이 높다. 과거 햇볕정책 같은 방식을 따른다면 핵문제에도 불구하고 남한이 포용기조를 유지하면서 남북관계를 진전시키는 것이나, 이명박 정부하에서는 비핵·개방 3000 구상의 5대 프로젝트 가동은 쉽지 않을 것이다.

라. 시나리오 D

시나리오 D는 비핵화와 북한의 개방이 이루어지는 경우이다. 4·8 싱가포르 합의에서 보듯이 미국과 북한 모두 6자회담의 결렬을 원치않고 있음을 알 수 있다. 이라크에서의 실패로 인해 부시 행정부는 북핵문제를 해결함으로써 정치적 자산으로 삼고 싶어한다. 이를 위해 불능화와 신고 단계를 마치고 임기내 폐기단계에 진입하길 희망하고 있다. 부시 행정부의 북핵협상 모멘텀이 차기정부에서 이어진다.

한편, 북한은 미국으로부터의 안전보장을 생존을 위한 최대의 목표로 삼고 노력해왔다. 중국·러시아와의 유대강화, 납치고백을 통한 일본과의 관계개선 노력 등은 궁극적으로 미국과의 관계개선을 목표로 한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 북한은 6자회담과 북·미관계가 교착상태에서 벗어나지 못하자 미국과의 담판을 위해서 핵실험까지 단행하는 모험을 감행하였다. 북한은 마침내 2·13 합의를 얻어냈고, 이를 대미외교의 승리로 선전하였다. 북한이 전력을 다해 ‘쟁취한’ 2·13 합의를 무산시키고 이전 상태로 돌아가기를 원치 않을 것이다. 부시 행정부와의 협상을 바탕으로 북한은 미국의 차기정부와 정치·경제·안보적 보상을 담보로 핵폐기 절차에 응할 수 있다.

<예상 상황>

비핵화와 개방이 이루어짐으로써 북·미수교와 북·일수교가 성사되고 한반도 평화체제 논의가 급진전될 것이다. 북한체제는 안정을 찾을 수 있을 것이나, 정치·경제·사회적 변동으로 김정일 정권의 안정이 유지될 것인지는 확실치 않다.

북·미관계가 진전됨에 따라, 북한은 이를 계기로 기 합의된 남북경협사업을 적극적으로 추진하도록 할 것이다. 이미 2·13 합의 이후 북·미관계와 남북관계의 병행개선 전략을 추진하여 온 북한은 2007년 남북정상회담과 후속회담을 통해 합의된 남북경협이 이명박 정부에서 계속되길 희망할 것이다. 이명박 정부의 비핵·개방 3000 구상에 따라 5대 프로젝트가 전면 가동되면서 남북관계의 급진전이 예상된다.

2. 정책적 시사점

가. 복잡 다양한 상황에 대비

시나리오별 예상 상황에서 본 바와 같이, 남북관계 전망은 생각보다 훨씬 복잡하며 대책수립 역시 어려운 일이다. 시나리오에 따라 비핵·개방 3000 구상은 실현될 수도 있고 실현되지 않을 수도 있다. 비핵·개방 3000 구상은 시나리오 D에서는 작동되나, 시나리오 A에서는 전혀 작동하지 않는다. 시나리오 B와 C에서는 부분적으로 작동될 수 있을 뿐이다.

“북한을 지원하고 포용하면 북한이 변할 것”이라는 햇볕정책의 단선적 가정이 맞지 않은 것처럼 “북한이 변화하면 포용할 것”이라는 비핵·개방 3000 구상의 가정도 훨씬 복잡한 상황에 대비할 필요가 있다. 우선 비핵·개방 3000 구상에 바람직한 미래상황을 유도하기 위한 노력이 필요하며 그러한 상황이 안될 경우도 대비해야 할 것이다.

나. 비핵·개방을 유도하기 위한 전략

이명박 정부의 핵심 대북정책인 비핵·개방 3000 구상이 가동되기 위해서는 북한의 개혁·개방을 유도하는 전략이 수립되어야 한다. 그러나 북한이 6·15 정신의 계승을 촉구하며 버티는 상황에서 비핵과 개방을 유도하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 잘못된 남북관계의 관행들을 바로잡고 남북경협에서 유연한 상호주의를 적용하면서 북한의 태도변화를 촉구하는 일은 많은 진통을 겪을 것이다. 진통이 지나쳐 원치 않는 긴장이 고조되지 않도록 하고 새로운 대북정책에 북한이 호응할 수 있도록 전략을 수립할 필요가 있다.

이를 위해 이명박 정부의 대북정책을 설명하고 불필요한 긴장을 방지하기 위해 당국간 대화 뿐 만 아니라 비당국 차원과 국제사회의 다양한 채널을 통해 북한과

대화해야 할 것이다. 동시에 우리 내부에서도 정부의 새로운 대북정책 방향에 대한 국민적 공감대를 형성하는 노력을 서둘러야 할 것이다. 총선 전후 북한의 긴장 고조에 정부가 차분하게 대응하려고 노력하는 것도 정부가 의도하지 않은 불필요한 긴장을 조성하지 않으려는 것이다.

인권과 탈북자 문제 등과 같은 민감한 문제는 확고한 원칙하에 당국 혼자가 아니라 시민사회, 국제사회의 협력하에 이루어져야 할 것이다. 그러나 인권유린은 그 자체가 반인류적 범죄로서 반드시 역사의 단죄를 받게 되는 것으로, 인권문제에 너무 정치적 고려를 할 경우 기교적이고 전략적인 함정에 빠져 인권탄압세력으로부터 오히려 역이용당할 우려가 있다.⁴²

다. 북한의 고립 방지

북한이 개혁·개방을 주저하고 비핵·개방 3000 구상이 실현되지 않더라도 북한의 고립을 방지하는 것이 중요하다. 북한은 지난 수십년간 주체라는 이름하에 스스로를 국제사회로부터 고립시켜왔다. 강력한 통제체제하에 북한주민들은 외부와 단절된 채, 정치·경제·사회적 권리를 침해받고 있다. 북한을 고립시키고 압박하는 것은 북한정권에 타격을 주기 보다는 자칫 주민들의 고통만을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 더욱이 ‘고립·압박정책’은 정책의 성공여부와 관계없이 고립이 장기화될 가능성이 높다. 동구 사회주의권 붕괴시 루마니아의 예에서 보듯이 폐쇄체제의 경우는 더욱 큰 혼란과 불안정을 겪을 가능성이 높다.

이러한 이유로 실제로 주변국 중 북한에 대한 고립정책을 주장하는 나라는 없다. 부시행정부도 정권교체를 염두에 둔 대북압박정책을 전개하면서도 ‘외교적 노력’과 ‘경제적 지원’을 중단하지 않았다. 한국에서도 1980년대 후반 북방정책 이후 「한민족공동체통일방안」과 「남북기본합의서」를 거치면서 포용정책이 대북정책의 기조로 자리잡았다. 비핵·개방에 진전이 없을 경우에도 북한의 고립을 방지하기 위해서 민간차원의 대화와 교류는 지속되어야 할 것이다.

라. 한·미공조 균열과 남남갈등에 대비

북한이 비핵과 개방 중 하나만 할 경우 대책은 더욱 어려워진다. 북한이 핵만 폐기 하고 개방은 거부할 경우 북·미관계가 급진전되면서 한미공조에 균열이 발

⁴² 이재원, 북한인권관련 NGO 워크숍, 통일연구원 (2007. 4).

생할 수 있다. 북한이 일본과의 관계개선은 추구하면서 기본적으로 통미봉남 정책을 취하면 한국이 대북문제에서 국제적으로 소외될 수 있다. 반면 북한이 핵문제 해결을 계기로 남한에 대규모 지원을 요구한다면 지원여부와 규모를 둘러싼 남남 갈등이 발생할 가능성이 있다. 북한이 핵을 유지한 채 개방만 할 경우에도 북한의 개방의지를 평가하는 진보세력의 지원요구가 강화되면 남남갈등이 야기될 가능성이 있다.

어떤 경우에도 비핵화과정에서 남북관계와 6자회담을 조화시키는 것이 중요하다. 남북관계 진전이 6자회담을 앞설 경우, 미국의 우려대로 대북 레버리지를 약화시켜 핵문제 해결을 지연시킬 우려가 있다. 반면, 북·미관계가 남북관계에 앞설 경우, 한·미공조 균열, 남남갈등, 남북관계 긴장 등이 우려된다.

마. 북한붕괴를 가정한 정책 배제

김정일 정권의 불안정성이 높고 붕괴 가능성도 있으나 개연성을 바탕으로 한 정책은 바람직하지 않다. 비핵과 북한의 개방도 하나의 시나리오인 것처럼, 북한의 붕괴도 하나의 시나리오로 간주되어야 할 것이다. 즉, 북한의 붕괴에 대하여는 당연히 철저히 대비하여야 하나 막연히 북한의 붕괴를 기다리는 식의 정책에 매달려서는 안될 것이다. 막연한 붕괴론은 현재의 정책에 대한 집중력을 떨어뜨리고 정책의 현실성을 약화시키는 부정적 영향을 줄 뿐이다.

V. 결론

지난 10년간의 대북정책과 근본적인 차별화를 선언한 이명박 정부의 대북정책은 북한의 강력한 반발에 부딪히며 남북관계가 경색되고 있다. 이는 남북관계를 새로운 차원으로 발전시키기 위한 진통이라고 할 수 있으나, 자칫 진통이 지나쳐 지금까지 축적된 성과가 송두리째 유산되지 않도록 대비하고 앞으로 원하는 성과를 거둘 수 있도록 정책을 보완·발전시킬 필요가 있다. 이를 위해 몇가지를 우선적으로 고려할 필요가 있다.

첫째, 대북정책의 큰 틀은 마련되었으나 구체적인 정책방향과 전략을 세워야 한다. 비핵·개방 3000 구상은 이명박 정부의 대북정책을 구성하는 핵심 요소이나 대북정책 전체는 아니다. 따라서 이를 보완하고 종합적 정책을 수립하는 작업이 필요하다. 특히, 비핵·개방 3000 구상은 ‘미래의 정책’에 중점을 두고 있으나 ‘현재의

정책'도 보완되어야 할 것이다. 즉, 비핵화 이전에 대한 대비책과 비핵화를 이끄는 방법에 대하여 구체화된 전략이 필요하다.

새로운 대북정책은 조급하게 나오는 것 보다는 충분한 시간을 갖고 각계각층의 의견을 수렴하여 수정·보완을 거쳐서 신중하게 결정되어야 할 것이다. 1988년 출범한 노태우 정부는 민주화와 탈냉전이라는 급변하는 국내외 정세속에 대북정책에서 인식과 발상의 전환을 선언하였다. 이전까지의 '국가 중심' 통일방안을 벗어나 '민족 공동체' 혹은 '사회 중심'의 통일을 이루자는 것이었다.⁴³ 그러나 이러한 구상이 「한민족공동체통일방안」으로 실제화된 것은 1년 반이 소요된 1989년 9월이었다. 그동안 수많은 간담회, 세미나, 설문조사, 국회공청회를 통해 각계각층의 의견을 수렴하고 정책을 가다듬었다.⁴⁴ 20년이 지난 지금 국내외적 환경의 변화는 다시 한번 대북정책 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 새로운 대북정책은 지난 20년을 객관적으로 평가하고 이 바탕 위에 본격적으로 통일을 준비하는 '민족통일대계'로 발전될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 일관성있는 정책추진이 필요하다. 이명박 정부의 대북정책은 초기 추진과정에서 남북긴장과 이에 따른 남남갈등 및 경제에 미치는 부정적 영향 등 많은 도전을 받게 될 것이다. 정부의 단단한 각오와 치밀한 전략이 없다면 시행착오만 반복하다가 오히려 북한의 의도대로 갈 수도 있다. 이를 위해 우선 정책수립의 기초가 되었던 확고한 목표의식을 정립하여야 한다. 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 할 것이다.⁴⁵ 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 수행하여야 한다. 한국의 자유, 민주주의, 시장경제는 지난 50년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해서 성취한 소중한 자산으로, 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외된 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 최선을 다해야 한다.⁴⁶

⁴³ 이흥구 당시 국토통일위원장 인터뷰, 2005년 8월 25일, 통일노력 60년 발간위원회 편, 『하늘길, 땅길, 바닷길 열어 통일로: 통일노력 60년』 (서울: 다해미디어, 2005), p. 209.

⁴⁴ 총 250회의 간담회·세미나에는 각계인사 대담·간담회 230회, 지방도시 순회세미나 10회, 통일문제 전문가 워크숍 6회, 통일대화 유경험자 세미나 5회, 교민방문 간담회 9회 등이 포함된다. 통일원, 『1990 통일백서』, pp. 73-74.

⁴⁵ 조 민, “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (통일연구원, 2003), p. 27.

⁴⁶ 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, 협동연구총서 03-03 (서울: 통일연구원, 2003), p. 283.

셋째, 새로운 정책을 이끌어 갈 인적·물적 인프라가 구축되어야 한다. 대북정책을 주도하던 통일부의 기능이 축소되었으나 대북정책을 이끌고 뒷받침하는 체계가 갖추어져 있지 않다. 향후 대북정책과 북한의 변화는 정부 혼자 힘으로 하는 것이 아니라 정부와 학계, 언론계, 시민단체, 종교단체 등 민간단체와 국제사회의 유기적 협력 하에 추진되어야 할 것이다. 이 과정에서 효율적인 인적 네트워크가 조속히 수립되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 24일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 김근식. “신정부의 대북정책에 대한 북한의 대응전략.” 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』. 국가안보전략연구소, 2008.
- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호. 통일연구원, 2003.
- 서재진. “신정부의 대북정책과 추진전략.” 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』. 국가안보전략연구소, 2008.
- 윤덕민. “새정부의 외교정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교.” 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』. 국가안보전략연구소, 2008.
- 이재원. 북한인권 관련 NGO 워크숍. 통일연구원, 2007.
- 이흥구. 2005년 8월 25일 인터뷰. 통일노력 60년 발간위원회 편. 『하늘길, 땅길, 바닷길 열어 통일로: 통일노력 60년』. 서울: 다해미디어, 2005.
- 전성훈. 『북핵폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향』. KINU 정책연구 시리즈 07-08. 2007.
- 조 민. “새정부 대북정책 추진방향.” 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』. 외교안보연구원, 2008.
- _____. “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어.” 『통일정책연구』. 제12권 2호. 통일연구원, 2003.
- 최진욱. 『현대북한행정론 제2판』. 서울: 명인문화사, 2008.
- _____. “제2차 남북정상회담과 북·미관계 전망.” 통일연구원 Online Series 07-13. 2007.
- _____. 외. 『남북관계의 진전과 국내적 영향』. 협동연구총서 03-03. 서울: 통일연구원, 2003.
- 한나라당. 『일류국가: 희망공동체 대한민국』. 서울: 북마크, 2007.
- Kim, Sung-han. “North Korean Policy of the Lee Myung-bak Government.” *Kinu insight* No. 4. January 2008.

(주)밀워드브라운 미디어리서치. “대북정책 관련 전국민 여론조사.” 2008.
제17대 대통령직인수위원회. “이명박 정부 국정과제 보고.” 2008.
통일원. 『1990 통일백서』.
KBS 국민여론조사 결과. 2008.

『국민일보』.

『노동신문』.

『동아일보』.

『신동아』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

<bloomberg.com>.

Abstract

North Korean Response to Lee Myung-bak Government's North Korea Policy: Policy Suggestions

Jin-wook Choi

Lee Myung-bak government's North Korea policy is based on the negative evaluation of the Sunshine Policy of the last decade. It announces a fundamental policy shift from that of the two previous governments, but never attempts to isolate or antagonize North Korea. As Minister of Unification said on March 26, South Korean government plans to continue inter-Korean economic cooperation and humanitarian aid to the North. To upgrade inter-Korean relations, however, North Korean nuclear issue needs to be resolved and North Korea needs to reform and open. In fact, there is a certain limitation to inter-Korean economic cooperation without denuclearization and openness of North Korea, although South Korea can be flexible to demand these two conditions if Pyongyang intends to do it sincerely.

North Korea strongly criticizes and rejects it, and the stagnation of inter-Korean relations is expected. North Korea has raised tension on the Korean Peninsula since President Lee Myung-bak was inaugurated on February 25 after a long silence since his election last December. North Korea seems to aim at nullifying Lee Myung-bak government's North Korea policy by encouraging domestic friction over how to handle North Korea in South Korea. North Korean another purpose is to enhance its own political stability by stopping the negative influence of South Korean conservative government into North Korea.

Key Words: Lee Myung-bak, Denuclearization Openness 3000, Sunshine Policy, North Korean Strategy, Grand Unification Pla

북한경제의 국제화와 신정부의 대북정책 정립방향: 부동산과 인력자원의 활성화 과제를 중심으로

배 종 렬*

- I. 머리말
- II. 부동산과 인력자원의 활성화 실태
- III. 부동산과 인력자원의 활성화와 대북정책 정립방향
- IV. 맺음말

국문요약

‘비핵·개방·3000 구상’은 북한경제가 수출주도형 경제로 전환하는 것을 가정하고 있다. 따라서 ‘비핵·개방·3000 구상’을 현실화·구체화하기 위해서는 북한경제의 국제화가 필요하다. ‘우리식 경제건설론’을 강조하는 북한의 태도, 향후 5년 이내 전망되는 북한의 개혁·개방수준을 고려할 때 북한과 국제사회와의 인식의 괴리는 커지만, 경제 특구를 중심으로 그 접점을 찾는 것이 불가능하지는 않다. 신정부의 대북정책 정립에서 중요한 것은 집중과 선택이다. 우선 북한이 국제사회에 팔 수 있는, 즉 잠재적 국제경쟁력을 가진 자원에 초점을 맞추어 이를 남측 및 국제적 자원과 결합해 시너지효과를 내는 방향으로 ‘비핵·개방·3000

구상’을 유연화 시킬 필요가 있다. 이미 자생력을 상실한 북한경제로서는 토지, 지하자원과 같은 부동산, 그리고 인력자원 등이 이에 해당된다. 토지리용권을 유통화하는 토지법의 제정, 인력공급 및 금융 체제의 정비 등 최소한의 개혁요구와 함께 환경권이 있는 3000달러, 경의선의 복선화, 경제특구의 역외가공지역화, 민간경제단체의 활용 등은 이를 가동화하는 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

주제어: 부동산과 인력자원, 비핵·개방·3000 구상, 개혁과 개방, 선군시대 경제건설노선, 북한경제의 국제화

I. 머리말

신정부의 대북정책은 ‘모호성’이 지배하고 있지만, 그 지향 목표는 분명하다. 핵 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의를 그 추진의 4대원칙으로 천명한 ‘비핵·개방·3000 구상’이 바로 그것이다. 아직 그 추진 기조가 분명하게 드러

* 한국수출입은행 선임연구위원

나지 않았지만, 선거 전 대북공약과 이명박 대통령의 산발적 언급 속에서 두 가지 특징적인 접근들이 눈에 띈다.

하나를 한반도 내부의 특수성 즉, 북한측 특수성을 강조하던 기존정부의 대북정책 기조에 비해 상대적으로 국제적 기준에 입각한 보편성을 강조하고 있다. 국제적 보편성을 중심으로 한반도내부의 특수성을 감안하겠다는 신정부의 대북구상은 필연적으로 남북관계의 재조정을 핵심이슈로 부상시켰다. 다른 하나는 그 추진방법에서 실용성, 유연성, 전략성의 강조이다. 원칙에 충실하면서도 단순한 아이디어의 나열이 아닌 현실화·구체화가 가능한 대안의 제시를 요구하고 있다. 달리 말해 신정부 5년의 시간성하에 보편성이라는 원칙에 충실하면서도 남과 북이 합의할 수 있는, 그리고 김대중·노무현정부와 차별화될 수 있는 대북정책의 방향이 무엇인가를 요구하고 있다.

북한의 비핵화·개방을 전제로 10년 내 3,000달러로 1인당 국민소득을 올려주겠다는 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한의 1인당 국민소득이 300~400달러에 불과하다는 일각의 지적¹을 감안할 때 그 달성이 쉽지 않는 과제임은 분명하다. 또한

- ① 장기적 경제난에 의해 축소된 북한경제의 재정규모와 경제의 자생력 상실,
- ② 대북정책의 재정립과정에서 남북간 긴장고조에 의한 남북경협환경의 악화,²
- ③ 비핵화과정에서 국제적 이해조정 의 지난함과 시간소모성 등을 고려할 때 더욱 그러하다.

본 논문은 바로 이점에 주목했다. ‘비핵·개방·3000 구상’의 현실화·구체화는 무엇보다도 집중과 선택이 필요하다. 우선 북한이 국제 사회에 팔 수 있는, 즉 잠재적 국제 경쟁력을 가진 자원에 초점을 맞추어 이를 남측 및 국제적 자원과 결합해 시너지효과를 내야 한다. 이미 자생력을 상실한 북한 경제로서는 토지, 지하자원과 같은 부동산, 그리고 인력자원 등이 이에 해당된다. 다음은 그 자원의 가동화에 필요한 주요 여건이 무엇인가를 규명함과 동시에 북한과 국제 사회가 합의할 수 있는 방향으로 북한 경제의 국제화가 이루어져야 한다. 부동산과 노동자원의 활성화 과제를 중심으로 북한 경제의 국제화를 논하며, 보편성과 특수성의 조화 속에서 대북정책의 재정립방향을 살펴보는 것은 바로 그러한 맥락의 일환이다.

¹ 이종석, “북한 국민소득 재평가,” 『정세와 정책』, 통권 143호 (2008. 3), p. 3.

² 북한의 이명박 대통령에 대한 비난과 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대한 부정적 입장은 2008년 4월 1일자 로동신문 논평으로 시작되었다.

II. 부동산과 인력자원의 활성화 실태

1. 부동산

북한에서 부동산은 ‘땅에 고착된 상태에서 움직이지 않는 재산’으로 김일성교시에 의하면 “토지, 산림, 지하자원, 강하천, 도로, 항만, 주택, 공공건물, 공장건물, 공원, 유원지 등이 모두 부동산에 속하고 있다.³ 그러나 외국인투자관계법제와 북남협력법제(이하 ‘개방법제’와 ‘남북법제’라 한다)에서는 ‘토지 및 그의 정착물’로 규정하고 토지이용권과 건물소유권의 인정, 양도와 저당의 허용 등 제한된 범위내에서 부동산의 유동화를 시도하고 있다.

가. 부동산정책의 전개과정

북한에서 부동산에 대한 관심은 중국식 개혁·개방모델인 경제특구제도를 도입하여 라진·선봉지대를 자유경제무역지대로 지정(1991. 12. 28)하면서 시작되었다. 외국투자기업 및 외국투자자에게 토지이용권을 설정해 줄 수 있는 근거규정이 「외국인투자법」(1992. 10. 5) 제15조에 마련되고, 「중화인민공화국 성진국유토지사용권 출양 및 전양 임시조례」(中華人民共和國 城鎮國有土地使用權 出讓及轉讓暫定條例: 1990)를 참조하여 「토지임대법」(1993. 10. 27)이 제정되었다.

그러나 라선경제특구의 건설이 여의치 못하자 1999년 2월 26일 외국인투자법규 전반에 대한 재정비가 가시화되면서 기존의 토지유동화정책은 후퇴할 조짐을 보여주었다. 두 가지 특징적인 변화가 감지되었다. 하나는 토지임대법의 개정을 제외하고는 부동산의 유동화와 관련된 시행규정들의 존폐·개정여부가 대외적으로 공표되지 않는 것이며,⁴ 다른 하나는 토지임대법 제2조에서 ‘공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포’라는 조항을 삭제하여 남한동포들은 토지임대법의 적용대상이 아님을 명확화한 것이었다.⁵

³ 김광일, “부동산에 대한 통계적 연구에서 제기되는 몇 가지 방법론적 문제,” 『경제연구』, 제136호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), p. 27.

⁴ 정무원이 제정했던 여타의 시행규정과 달리 토지임대법시행규정, 토지건물의 출자규정, 임대토지부착물의 이전보상규정, 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정, 자유경제무역지대 공업지구 개발 및 경영규정 등 시행규정은 북한이 대외적으로 발표한 외국인투자관계법령집에 수록되지 않고 있다. 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국법규집: 외국인투자부문』 (평양: 법률출판사, 2006) 참조.

⁵ 북한은 토지임대법(1993. 10. 27) 제2조에 “공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 토지를 임대받아 리용할 수 있다”고 규정하고, 법제박의 테두리에서 “공화국령역밖에 거주

부동산 정책에 있어서 전기는 2002년 7·1 경제관리개선조치와 후속조치였다. 첫째는 외자유치부문에 국한되었던 토지유동화가 북한 국내부분으로도 파급될 수 있는 여지를 보여주었다. 사경지 허용면적이 기존 30~50평에서 400평으로 확대되면서 부동산 사용료의 한 부분이라 할 수 있는 토지사용료가 신설되어 협동농장토지 54전~36원, 기관·기업소부업지 88전~60원, 개인경작지 12원 등 차등 부과된 것⁶이 바로 그것이었다. 그러나 토지사용료 납부규정(2002. 7. 31)은 “토지사용료는 토지를 리용하여 생산한 농업생산물의 일부를 돈으로 국가에 납부하는 몫(제2조)”으로서 “토지를 리용하여 농업생산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대와 개인에게 적용(제3조)”하며 “토지사용료 수입은 국가예산수입(제18조)”이라고 규정하여 내각규정 제정의 1차적 목적은 재정확충임을 시사하였다.

둘째는 토지임차자로서 남한을 공식적으로 인정하는 부동산법제의 마련이었다. 금강산과 개성지역이 경제특구화되면서 금강산관광지구법(2002. 11. 13)과 개성공업지구법(2002. 11. 20)에 토지리용권을 설정해 줄 수 있는 근거가 마련되고 개성공업지구부동산규정(2004. 7. 29)과 금강산관광지구부동산규정(2004. 9. 21)이 공표되었다. 개성특구의 경우 부동산등록준칙(2004. 12. 17), 토지계획 및 이용에 관한 준칙(2005. 4. 29), 부동산집행준칙(2005. 9. 1), 지적준칙(2005. 9. 7) 등 세부 관련지침도 준비되어 ‘부동산(토지리용권과 건물, 거기에 달린 물건)’의 유동화 수준은 북한의 여타지역보다 높으나 그 적용지역이 제한된 것은 한계였다. 그러나 북남경제협력법(2005. 7. 6)이 제정되면서 대남 토지유동화의 대상지역은 남한과의 협상여하에 따라 선별적으로 확대될 수 있음이 시사되었다.⁷

셋째는 농업용 토지에서 부동산으로의 사용료 징수대상의 확대였다. 부동산사용료의 징수방침은 “부동산가격을 바로 정하고 그에 기초하여 사용료를 받아야 한다”라는 김정일지침⁸에 대해 노두철 내각부총리가 최고인민회의 제11기 제4차

하는 조선동포에는 해외동포들과 남조선동포들이 포함된다(대외경제협력추진위원회, 『라진-선봉자유경제무역지대 투자환경』(평양, 1995), p. 102)고 설명했다.

⁶ 김래은, “북한 ‘부동산사용료’ 제정현황과 의미,” 『통일과 국토』, 제19호 (한국토지공사, 2007), p. 47.

⁷ 북남경제협력법 제20조(북측지역에서 남측당사자의 세금납부, 동산 및 부동산리용, 보험가입은 해당법규에 따른다. 북남당국사이의 합의가 있을 경우에는 그에 따른다) 참조.

⁸ “위대한 장군님께서는 공장부지문제와 관련하여 우리일군들이 부동산에 대한 인식이 부족하다보니 땅같은 부동산에 대한 가격도 바로 정하지 않고 그 리용에 대한 통제도 바로 하지 않고 있다고 하시면서 국가에서 땅같은 부동산가격을 바로 정하고 그에 기초하여 사용료를 받아야 한다는 독창적인 사상리론을 제시하시었다(리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적 리용을 보장하기 위한 중요요구,” 『경제연구』, 제133호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006, p. 29).”

회의(2006. 4. 11)에서 전국적인 부동산조사사업의 실시를 천명하면서 가시화되었다.⁹ 그런데 부동산사용료의 징수방침은 두 가지 중요한 변화를 내포하고 있다. 하나는 현물적 장악등록의 기존관행에 부동산의 화폐적 장악등록문제를 현안으로 부상시킴에 따라 부동산유동화의 현실적 기초인 부동산의 가격평가문제가 대두된 것이었다. 이는 개방법제에서 적용되었던 ‘차등적용의 원칙’이 북한내부에도 적용될 수 있음을 의미하고 있다.¹⁰ 다른 하나는 토지에 국한되었던 부동산의 가격평가대상이 천연자원 등 여타의 부동산으로 그 지평이 확대된 것이었다. 실제로 부동산 가격평가문제가 제기된 이후 유용광물탐사매장량의 가격제정문제도 대두¹¹된 것이 이를 반증한다.

나. 부동산정책의 주요특성

북한의 기관·기업소, 주민을 대상으로 하는 종합적인 부동산법제는 2006년 말 기준 그 제정여부가 확인되지 않았다. 북한의 헌법, 민법, 토지법 등에 자본주의식 토지의 유동화와 상품화와 관련된 규정도 마련되지 못했지만, 투자유치목적의 부동산법제는 제정되었다. 토지자원은 외국을 대상으로 하는 개방법제(토지임대법 중심)와 남한을 대상으로 하는 남북법제(부동산규정 중심)로 분리되어 있고, 지하자원은 ‘지하자원법’에 의해 별도로 관리·운영되고 있다.

(1) 토지자원의 활용

첫째, 토지자원의 활용에 있어서 가장 큰 특징은 ‘법제의 분리적용’이다. 이는 민족간 내부거래라는 한반도 내부의 특수성 내지 김정일 체제의 독특한 특성을 반영하고 있는 것으로 해석된다. 개방법제는 헌법 37조¹² → 외국인투자법 → 토

⁹ 노두철은 “모든 단위에서 전국가적으로 진행되는 부동산 실사사업을 짜고 들어 부동산들을 빠짐 없이 장악하고 사용료를 제정·적용하는 것을 비롯하여 나라의 재정자원을 더 많이 조성하기 위한 적극적인 대책을 세우도록 하겠습니다”라고 보고하였다(『로동신문』, 2006년 4월 12일).

¹⁰ 개방법제하의 토지임대료는 국가가격제정기관이 부류, 급지, 용도에 따라 차등적용하고 있다. 예를 들어 ① 중심지는 1부류, 도급소재지와 관광지는 2부류, 기타지역은 3부류로 분류되며, ② 부류별로 각각 1급지(도심중심구역, 관광적지), 2급지(도시주변구역과 1, 3급지에 속하지 않는 지역), 3급지(중심구역과 멀리 떨어진 농촌지역, 산림지역)로 구분하고, ③ 용도는 상업·금융·호텔·오락, 주택 및 공공건물, 공업 및 창고로 구분하여 적용하고 있다.

¹¹ 허하명, “유용광물탐사매장량 가격제정의 필요성,” 『경제연구』, 제135호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), pp. 29-30.

¹² 헌법 37조(국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합병과 합작, 특수경제시대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다) 참조.

지임대법과 그 관련규정의 체계로, 남북법제는 헌법 9조¹³ → 북남경제협력법 → 개성 및 금강산지구법과 그 관련 부동산규정의 체계¹⁴로 운영되고 있다. 외국과의 합영, 합작을 위해 토지이용권과 건물의 출자를 필요로 하는 북한 기관·기업소의 경우에는 토지임대법에 ‘출자토지의 리용권(5조)’이라는 규정을 두는 방식으로 처리하고 있다.

북한 내부법제에 있어서 공식적 토지자원의 활용은 극히 초보적인 수준에 불과하다. 일반적으로 토지와 관련된 재부를 의미하는 부동산은 일부 개인소유(주택: 국가가 장악 관리)와 협동적 소유(토지를 비롯한 일부 부동산)가 있으나 대부분은 국가소유로 그 매매와 저당을 엄격하게 금지하고 있다.¹⁵ 그러나 실제 현실은 다르며, 두 가지가 주목된다. 하나는 대부분의 부동산이 시초가격이 결정되지 않은 상태라 국가기관·기업소와 사회협동단체는 화폐등록이 아닌 현물등록만으로 부동산을 방만하게 이용하는 것이 일반화되어 있다.¹⁶ 다른 하나는 사회적영역, 즉 비공식 부분에서는 이미 건설시장이 형성되어 건물, 주택의 매매가 성행하고 있다.¹⁷

둘째, 토지자원의 활용은 부문별로 ‘차별적 운용’이 관철되고 있다. 즉, 토지자원의 유통화·상품화의 전반적 진전도는 북한 내부법제 → 외국과 합영·합작하는 북한 기관·기업소의 출자토지 리용권 → 개방법제 → 남북법제 순으로 높으며, 비특구지역보다는 특구지역이, 특구지역은 라선경제특구보다는 개성특구가 높은 것으로 평가된다. 예를 들어 ① 개방 및 남북법제는 내부법제와는 달리 제한된 범위에서 양도(판매, 재임대, 상속, 증여)와 저당이 허용되어 있고, ② 개방법제는 저당토지의 재저당과 양도가 금지되나 남북법제는 등록임차권도 저당권의 객체가 될 수 있고 저당물을 다시 저당하는 덧저당과 함께 저당물의 경매신청도 가능하며,

¹³ 헌법 9조(조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다) 참조.

¹⁴ 북한은 북남경제협력법에 대해 “사회주의헌법 제9조에서 규정한 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현할데 대한 우리 국가의 기본혁명과업을 부문법적으로 전개하여 관철하기 위한 법이다”라고 규정하고 있다. 정철원, 『조선투자법안내』 (평양: 법률출판사, 2007), p. 344 참조.

¹⁵ 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적 리용을 보장하기 위한 중요요구,” p. 29.

¹⁶ 건물, 구축물과 같이 시초가격이 정해진 부동산은 화폐적으로 계산하여 장악·등록하고 있으나 토지, 지하자원, 산림, 강하천 등은 그 가격과 사용료가 제정·적용되지 않았기 때문에 현물적으로만 장악·등록되고 있다(위의 글, p. 29).

¹⁷ 김래은, “북한 ‘부동산사용료’ 제정현황과 의미,” pp. 28-29.

③ 경제특구(개성, 라선 등)의 경우 토지분양개발방식에 의한 토지임대제가 도입되고, 10년 이내에서 토지사용료의 감면과 면제가 가능하며, 토지임대시 협상방법만 가능한 비특구지역과는 달리 입찰과 경매방식이 가능하고, ④ 토지임대법 이외는 관련시행규정의 수정·보충 동향이 공표되지 않고 있는 라선특구와는 달리 개성특구는 부동산규정과 관련준칙들이 마련되어 있는 것 등이 이에 해당된다.

셋째, 토지자원의 활용에서 ‘통제의 원칙’이 강조되고 있다. 개방법제의 토지리용권은 ① 임차기간안에, ② 임대차계약대로, ③ 임대기관의 승인하에 처분이 가능한 ‘제한된 처분권’으로 채권적 이용권에 가깝다(<표 1> 참조). 투기같은 양도는 금지되며, 토지리용권을 양도하는 임차자는 임대차계약의 내용변경을 할 수 없으며, 토지리용권의 양도시 토지에 있는 건축물, 기타 부차물의 리용권 또는 소유권의 분리양도도 불가능하다.¹⁸ 반면, 남북법제는 ‘공업지구관리기관에 토지리용권, 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 리용기간안에 제한없이 양도, 임대, 저장할 수 있다. 부동산의 등록 임차권을 가진 자는 그것을 저장할 수 있다(개성공업지구부동산규정 23조)’고 규정하여 개방법제의 양도와는 달리 ‘제한적 처분권’의 성격이 완화되어 물권적 기대권 내지 물권적 성격이 일부 가미되었다.

<표 1> 개방법제의 토지리용권의 양도방식과 그 주요내용

구분	산정기준
판매	-매매계약체결과 공증기관의 공증후 임대기관에 승인신청 -임대기관의 토지우선구매권이 인정되며, 임대기관에 토지리용권의 명의변경등록시 효력발생
재임대	-부동산개발을 위해 임대한 토지만 허용(생산 및 봉사기업창설과 거주목적의 개인 임차토지는 재임대 불가) -토지재임대계약은 임대기관의 승인후 등록수속종료시 효력발생
증여	-증여받는 자는 북한의 기관·기업소·단체 또는 외국법인이나 개인이 모두 가능 -임대기관에 토지리용권의 명의변경등록시 효력발생
상속	-상속확인서의 공증기관 공증후 임대기관의 상속동의서 발급 -임대차계약변경시 보충계약이 필요하며, 명의변경등록과 상속세 납부가 필요 -상속수속이 6개월 경과시 토지리용권은 임대기관에 귀속

자료: 토지임대법과 정철원, 『조선투자법안내』(평양: 법률출판사, 2007), pp. 249-253를 참조하여 필자가 가공작성.

¹⁸ 정철원, 『조선투자법안내』, pp. 249-250.

여기서 문제는 ‘제한된 처분권’이 금융권에 주는 함의이다. 토지자원의 유동화·상품화 수준이 높은 개성특구의 경우 현재 토지이용권의 분할양도, 토지이용권과 지상건축물을 목적물로 한 남북협력기금의 근저당권설정 등이 이루어졌으나 기금을 제외한 금융권의 저당권 설정, 토지이용권의 임대, 교환, 증여, 상속 등의 사례는 아직 발생하지 않았다. 개성특구는 부동산등록준칙에 의거 토지이용증, 공장건물, 기계·설비를 패키지방식으로 근저당권 설정이 이루어지고 있으나¹⁹ 특구를 제외한 여타지역의 경우 토지이용증, 공장건물의 담보설정은 거의 불가능하며 기계·설비의 담보설정도 쉽지 않다. 개방법제의 상황은 보다 더 어렵다. 토지이용증이 금융권의 담보로 설정된 사례는 발견되지 않으며 관련규정이나 준칙도 공표되지 않아 부동산의 유동화·상품화는 구속력이 약한 계약서에 의존해야 하는 상태이다.

넷째, 토지자원의 활용에서 ‘우리식’이 지나치게 강조되고 있다. 북한의 토지이용권제도는 중국식 점진적 유동화모델²⁰에 따라 토지임대법(1993. 10. 27)에 의해 법적으로 도입되었으나 내부적 개혁이 전혀 뒷받침되지 못하고 있다. 10년이 지난 지금 토지사용료 신설(2002), 부동산사용료 부과(2006) 등 새로운 진전 움직임이 감지되나 토지이용권의 유동화·상품화와 관련 내부법제가 마련되었다는 소식은 전해지지 않는다. 반면, 중국은 생산수단의 국유화라는 사회주의 토지소유제도의 틀을 유지하면서도 사실상 개인의 사소유권을 인정하기 위한 방법으로 토지사용권을 도입하였다. 비록 중국도 1981년 「심천경제특구 토지관리임시규정(深圳經濟特區土地管理暫行規定)」으로 경제특구에서부터 토지사용권이 인정되었지만, 1986년 ‘토지관리법’을 제정하여 전국의 토지로 확대함과 동시에 개인의 토지사용권 인정, 국유토지의 유상사용권제도 실시, 토지사용권의 양도 허용 등의 조치를 단행했다.²¹

¹⁹ 개성공업지구부동산등록준칙 36조 1항(공장의 소유자가 공장에 속하는 토지이용권 및 건물에 설정한 저당권의 효력은 그 토지나 건물에 부가되어 이와 일체를 이루는 물건과 그 토지나 건물에 설치된 기계, 기구 기타의 공장의 공용물에 미친다) 참조.

²⁰ 사회주의 토지소유제도, 즉 토지공유제(土地公有制)를 그대로 유지하면서 토지이용권의 설정을 허용하여 그 토지이용권의 양도, 임대, 저당, 상속의 인정을 통해 토지 유동화·상품화를 단행하는 모델로 정치적으로 사회주의체제를 유지하면서 경제적으로 시장경제로의 전환을 시도한 중국, 몽골, 베트남 등에서 채택되었다.

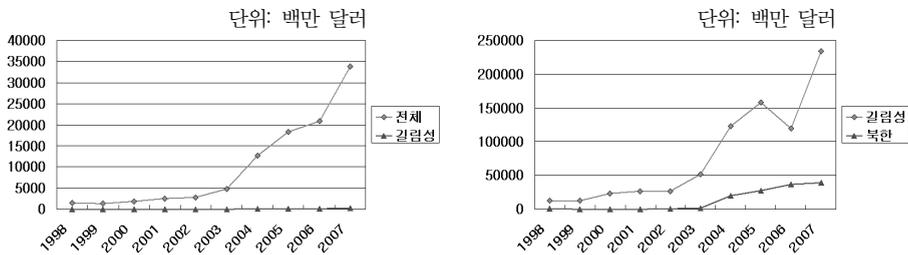
²¹ 또한 1987년에는 ‘토지관리법’에 의거 심천, 상해, 천진, 광주, 해남도 등의 경제특구에 토지이용권의 유상설정 및 유상양도를 인정했으며, 1988년에는 ‘중국헌법’과 ‘토지관리법’을 개정하여 토지이용권의 유상양도를 헌법적으로 보장하였다. 1990년에는 국무원령으로 ‘중화인민공화국 성진국유토지사용권 출양 및 전양 임시조례(中華人民共和國 城鎮國有土地使用權 出讓及轉讓暫定條例)’를 제정하여 토지이용권의 존속기간을 규정함과 동시에 토지이용권의 법적 성질을 제

(2) 지하자원의 개발

북한의 지하자원법(채택: 1993. 4. 8, 수정보충: 1999. 2. 26) 2조에 의하면 지하 자원은 “금속, 비금속, 가연성광물자원과 지열, 지하수, 광천자원”을 의미하고 ‘국가만이 소유’할 수 있는 것으로 되어 있다. 자원개발은 외국인투자법에서 투자장려부문에 속하나 ① 하부구조건설과 연동되어 있고, ② 소요자금이 막대하고 투자의 회임기간의 길며, ③ 자원민족주의가 적용되는 영역²²이라 그 접근이 쉽지 않는 것이 일반적이다. 북한에서 지하자원이 재조명받기 시작한 것은 다음 세 가지 연유에서 파생되었다.

첫째, 중국의 자원수요 급증과 국제자원가격의 상승추세였다. 중국은 2001년 이후 철광석, 무연탄 등 자원수요가 급증하면서 수입이 가파르게 상승하였다. 중국의 자원수입이 증가하면서 북한의 대중수출도 증가하기 시작했다. 북한의 대길림성 철광석 수출과 대신동성 무연탄 수출 증가가 바로 그것이었다(<그림 1> 및 <그림 2> 참조).

<그림 1> 중국 및 길림성의 철광석(HS2601) 수입과 북한

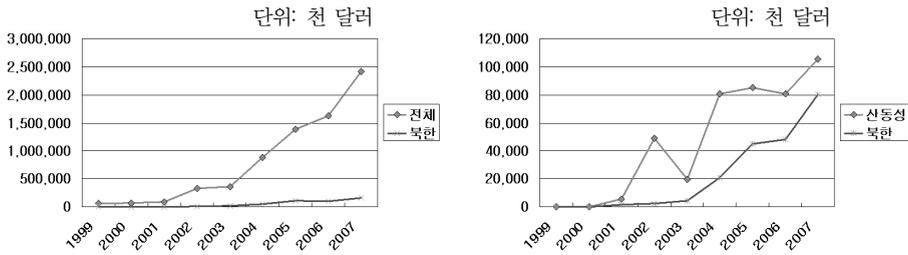


자료: 한국무역협회, KITA.NET.

한물권으로 규정했다. 그리고 1994년에는 부동산 시장질서의 유지관리를 위해 토지사용권의 양도, 임대, 저당에 관한 상세한 규정을 둔 ‘도시부동산관리법(城市房地產管理法)’을, 1995년에는 토지사용권의 저당에 관한 사법적 규정을 둔 ‘담보법’을, 2002년에는 농촌토지의 사용권인 토지승포경영권(土地承包經營權)의 양도, 임대, 교환을 인정(저당 제외)한 ‘농촌토지승포법(農村土地承包法)’을, 2007년에는 ‘물권법’을 제정하였다. 법무부, 『개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구』 (2008. 2), pp. 18-21 참조.

²² 김일성 주석이 대외경제적 종속을 우려하여 공산권간의 경제협력시스템인 코메콘(COMECON)에 가입하지 않았던 것도 자원의 보호와 관련되어 있었던 것으로 판단된다. 배종렬, “경제운용원리와 발전전략의 개혁과제,” 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』 (서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 156 참조.

<그림 2> 중국 및 산둥성의 무연탄(HS2701) 수입과 북한



자료: 한국무역협회, KITA.NET.

철광석의 예를 보자. 중국은 국내 수요급증과 전세계적 공급부족에 의해 국제시장에서 철광석 가격이 상승추세(<표 2> 참조)에 대해 대응전략을 수립해야 했다. 마침 2002년 북한의 7·1경제관리개선조치의 시행은 북한의 개혁·개방에 대한 기대감 증폭과 함께 북한자원의 수입과 신규광산 개발에 대한 중국의 관심을 증대시켰다. 무산철광에 대한 중국의 투자는 당연했다. Fe품위 10% 등 자국내 저품위 광산도 개발하는 중국의 상황(<표 3> 참조)과 국내 철강산업의 구조조정과정에서 살아남아야 하는 길림성 ‘통화강철집단(通化鋼鐵集團)’의 입장에서 볼 때 270km떨어진 Fe 품위 30~35%인 무산철광은 경제성이 있었다. ‘통화강철집단’의 입장에서 최대의 장점은 바로 물류비 경쟁력이었다.

<표 2> 길림성의 철광석(HS2601) 국별 수입액과 단가 동향 (2002~2007)
(단위: 천 달러(단가))

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
브라질	23,122(0.02)	39,414(0.03)	58,825(0.06)	84,153(0.07)	56,437(0.07)	138,566(0.10)
호주	2,922(0.03)	3,984(0.03)	23,195(0.04)	33,627(0.06)	25,915(0.06)	46,011(0.09)
북한	457(0.02)	1,613(0.02)	20,084(0.04)	27,992(0.04)	37,144(0.04)	38,963(0.06)
인도	0(-)	6,693(0.04)	21,069(0.12)	12,021(0.09)	0(-)	10,633(0.22)
합계	26,500(0.02)	51,714(0.03)	123,174(0.05)	157,793(0.06)	119,497(0.06)	234,174(0.09)

자료: 한국무역협회 KITA.NET.

<표 3> 주요국별 경제성 있는 철광석 매장량 및 Fe품위 변화 (1995~2003)

구분	매장량(억 톤)			Fe품위(%)		
	1995	2003	증감	1995	2003	증감
중국	90	210	120	39	33	-6
러시아	343	250	-93	37	56	19
호주	180	180	0	56	61	6
브라질	110	76	-34	59	63	4
인도	54	66	12	61	64	3
세계	1510	1500	-10	55	47	-8

자료: 윤현순, “세계철광석산업 분석,” 『POSRI CEO Report』 (포스코경영연구소, 2004년 3호), p. 2.

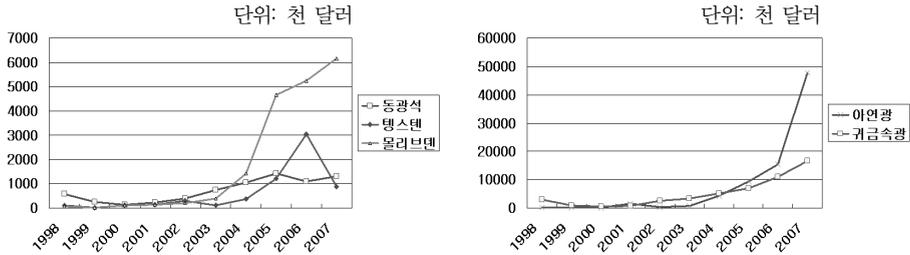
중국의 관심은 다른 자원분야에도 파급되었다. 철광석이나 무연탄만큼 수입액이 크지 않지만 몰리브덴(HS2613), 아연광(HS2608), 동광석(HS2603), 텅스텐(HS2611), 귀금속광(HS2616) 등의 수입도 증가했다(<그림 3> 참조). 대북투자자는 중국정부차원의 지원이 결정적이었다. ‘통화강철집단’의 무산철광개발(약 9억 달러)에는 길림성 정부가 협상전면에 나섰고,²³ 중국 최대광물자원수출입회사인 오광(五礦)그룹의 용등탄광개발합영은 오의(吳儀)부총리 방북(2005. 10)시²⁴ 조인되었다. 노두철 부총리 방중(2005. 12)시 조인된 중·조 해상석유공동개발협정, 중국 산둥국대황금주식유한공사(山東國大黃金株式有限公司)의 헤산청년동광의 공동개발(800만 유로)도 주목되는 사례였다.²⁵

²³ 이는 “기업들이 해외지원항목에 참여하고 해외 기초시설 건설항목에 참여하는 것을 격려한다. 특히 제1자동차그룹, 통화강철그룹 등 중점기업들의 해외생산기지건설을 지지한다. 해외에서 개발하는 중점항목에 대하여 길림성 중점항목 전단계 사업경비, 기업기술개조자금으로 밀어준다”라는 길림성의 <개방으로 발전을 이끄는 전략에 관한 중공 길림성당위, 길림성정부의 실시의 견>에서도 확인되었다(『길림신문』, 2006년 3월 14일).

²⁴ 오의(吳儀) 부총리 방북시 중국은 광산개발, 제철공업, 항구개발 등 3대 중공업분야에서 기존의 북한 중공업단지와 함경북도 일원에 개발원조를 해주기로 북한과 합의하였다.

²⁵ 배종렬, “북·중경제관계의 특성과 변화전망,” 『수은북한경제』, 2006년 겨울호 (한국수출입은행, 2006), pp. 58-59.

<그림 3> 북한 주요 원광(HS26류)의 대중수출 추이



자료: 한국무역협회, KITA.NET.

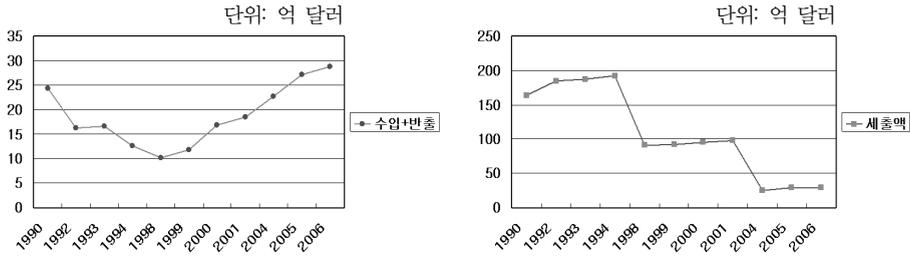
둘째, 에너지 분야에서의 독립채산제 강화였다. 주지하다시피 1997년 김정일 국방위원장이 긴장된 전력문제를 푸는 방법으로 중소형발전소 건설²⁶이라는 카드를 꺼내면서 강계정신이 창조되었다. 강계정신이 석탄공업분야에도 파급되면서 2002년 중소규모탄광개발이 당의 방침²⁷으로 천명되었다. 북한은 중소규모의 탄광을 적극 발전시키는 것은 ① 나라의 연료기지를 질적으로 공고히 꾸리고, ② 인민들의 땀감문제와 지방산업공장들의 연료문제를 자체로 원만히 해결하며, ③ 나라의 방위력을 더욱 강화하고, ④ 세계적인 연료위기에도 끄떡없는 주체적인 연료기지를 창설하는 것이라고 설명하고 있으나²⁸ 그 요체는 중앙정부는 대규모탄광 등 중요탄광만 책임진다는 것이며, 모자라는 원료자원은 도, 시, 군, 공장, 기업소들과 협동농장들이 중소규모의 자체탄광을 개발하여 운영하라는 것이었다. 이는 <그림 4>에서 보는 바와 같이 지속적인 재정난에 의한 중앙계획경제의 약화가 결정적 요소였다.

²⁶ “지난 10년간 전국각지에 수백 개의 중소형 발전소가 건설되었는데, 자강도와 함경남도의 경우 양 300개의 중소형발전소가 건설되었으며 조성된 발전능력은 10여만 kw였다(『로동신문』, 2008년 1월 18일).”

²⁷ “우리 당은 나라의 원료자원의 특성과 연료에 대한 현실적 요구를 과학적으로 분석한데 기초하여 석탄공업건설에서 대규모탄광과 함께 중소규모탄광을 적극 발전시킬 데 대한 독창적인 방침을 제시하였다.” 리부기, “중소규모탄광을 적극 발전시키는 것은 주체적인 연료기지축성의 합법칙적 요구,” 『경제연구』, 제115호 (평양: 과학백과사전출판사, 2002), p. 37 참조.

²⁸ 위의 글, p. 40.

<그림 4> 중앙정부의 가용자금 규모 추이



주: 세출액은 북한이 발표한 예산 수치에 해당년도 북한의 공식환율을 적용, 달러로 환산한 것임.
 자료: 통일부, 『월간남북협력동향』, 각 월호 및 KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각 년도로부터 가공작성.

셋째, 계획경제의 강화조치였다. 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 독립채산제의 강화와 중국의 자원수요급증은 두 가지 문제를 발생시켰다. 하나는 지하자원의 난개발이었고, 다른 하나는 원광석상태로 대외로 수출되는 것이었다. 우선 북한 중앙정부는 중요 외화획득원인 지하자원의 개발 질서를 바로잡을 필요가 있었다. 내부적으로 원광석상태의 광물자원의 수출을 지양하고 가공도를 제고하여 수출한다는 정책을 채택했다.²⁹ 그러나 기술과 자본이 부족한 북한 공장, 기업소의 상황상 이는 쉽지 않는 과제였다. 예를 들어 북한 금속공업의 현실은 “부족한 원료·연료문제를 해결해 생산을 정상화하는 것이 금속공업의 절박한 과제로 기본방도는 광산과 탄광의 생산능력을 늘이거나 새로운 탄광과 광산을 개발하는 것³⁰”이지만, “투자능력이 없는 현실적 기초를 고려할 때 중요방도는 생산량의 일부를 팔아 부족한 원료·연료를 수입하는 것³¹”이었다.

다시 말해 광물자원에 대한 계획경제의 강화는 가공도의 제고방침으로 해결될 수 있는 이슈가 아니었다. 북한의 최대광산인 무산철광도 원광석 상태로 중국에 수출하는 상황에서 지방·기업소 단위에서 구상무역·보상무역형태로 중국을 중심으로 한 외국에 유출되는 것은 당연했다. 지질탐사설계예산편성사업의 개선³²도 해결책이 될 수 없었다. 국가통제권의 강화에서 중요한 것은 무엇보다도 새로운 재원을 확보하는 것이었다. 주지하다시피 7·1경제관리개선조치 이후 북한은 토지

²⁹ 김래은, “북한 ‘부동산사용료’ 제정현황과 의미,” p. 51.

³⁰ 김영일, “공장, 기업소들에서 부족되는 원료, 연료를 해결하는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』, 제119호 (평양: 과학백과사전출판사, 2003), p. 25.

³¹ 위의 글, p. 26.

³² 김상일, “지질탐사설계예산편성사업 개선에서 탐사원칙을 구현하기 위한 방도,” 『경제연구』, 제132호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006), pp. 28-29.

사용료의 신설, 인민공채발행 등 다양한 재정책중수단을 동원했다. 그렇지만 재정 상황은 개선되지 못했다. 부동산이용에 대한 실태조사와 사용료 부과는 재정책중과 함께 지하자원에 대한 중앙의 통제강화에 유용한 수단이 될 수 있었다.

그런데 북한식 자원개발정책은 두 가지 문제가 있었다. 첫째, 투자방식에 대한 제한이었다. 예를 들어 중국은 채굴권을 획득할 수 있는 합영(Joint venture)을 선호했지만, 북한은 채굴권의 획득이 어려운 합작(Contractual joint venture)만 허용하겠다는 입장을 견지했다. 채굴권에 대한 중국의 우려가 지속되자 북한은 2005년부터 광산자원을 부분적으로 개방하는 대가로 경제개발을 시작한다는 전략하에 ‘계약채광권’이라는 제도를 도입하였다(<표 4> 참조). 그럼에도 불구하고 중국기업들의 불안이 계속되자 2006년에는 ‘공동채광권’이라는 외자유치수단을 강구했다.³³

<표 4> 계약채광권과 공동채광권

구분	내용
계약채광권	-무역회사·광산소유주간 일정비례 이윤분배조건의 광산공동개발계약 체결 -무역회사가 광산소유자를 대신하여 중국의 기업과 투자유치상담
공동채광권	-무역회사·광산소유자 공동 광산소유, 공동개발 후 일정비례로 이윤분배 -무역회사가 광산소유자를 대신하여 중국의 기업과 투자유치상담

자료: 이향평(李向平), “중·한·북 3국 경제협력을 활성화하기 위한 과제,” 『외교통상부·대외경제정책연구원 주관 전문가 세미나』(2007. 4. 3), p. 8로부터 가공작성.

둘째, 투자소요규모에 비해서 제도적 유인정책의 부족이었다. 북한기업의 생산 정상화는 인프라시설의 부족으로 인해 여러 병목현상의 해소가 요망되었다. 즉, 원료, 자재, 생산시설, 운송수단의 공급뿐 아니라 전력부족문제, 도로·철도 등 접근시설문제, 항만시설의 개선문제 등의 해결도 병행되어야 만이 투자의 실효성이 있지만, 북한과 국제사회간의 인식의 괴리는 컸다. 최근 북한 서해 유전개발에 나섰던 영국 석유회사인 아미넥스(Aminex)가 북한의 탐사자료비공개방침에 개발자금 유

³³ 북한식 합작은 ① 채굴권은 협상의 대상에서 제외하고, ② 투자자에게 투자액을 상환한 후 광산 제품전매권(판매수수료)에 2대 8정도의 이윤분배조건을 제시하는 단기차관과 유사한 보상무역 형식의 투자(이자율 약 7% 정도)로서, ③ 북한의 무역회사가 광산소유자를 대신하여 투자유치에 나서며, ④ 합작회사의 생산·경영권은 북한의 합작법 제2조에 따라 북한회사가 소유하겠다는 것이었다. 자세한 내용은 북한의 합작법(채택: 1992. 10. 5, 수정보충: 1999. 2. 26, 2004. 11. 30)과 이향평(李向平), “중·한·북 3국 경제협력을 활성화하기 위한 과제,” 외교통상부·대외경제정책연구원 주관 전문가 세미나, 2007년 4월 3일, p. 5를 참조.

치의 어려움을 호소하며 유전개발사업을 중단했다는 자유아시아방송(RFA)의 보도는 이를 반증하는 일례가 될 것이다.³⁴

2. 인력자원

인력자원에 대한 북한당국의 관심은 1990년대 초반 사회주의무역시장의 완전한 붕괴가 결정적 전기가 되었다. 두 가지 변화가 관측되었다. 하나는 외국인 투자 유치에 대한 관심이 증대되면서 외국투자기업노동규정(1993. 12. 30)이 제정된 것이고, 다른 하나는 북한 인력의 해외진출이 확대된 것이었다. 그러나 주목할 변화는 2002년 7·1경제관리개선조치 이후였다. 세 가지 차원에서 북한의 인력자원 활용에서 미묘한 질적 변화가 감지되었다. 첫째, 개혁·개방준비를 위한 북한관료들의 해외방문의 증대, 둘째, IT분야에서의 해외진출의 확대, 셋째, 개성공업지구노동규정(2003. 9. 18)의 제정 등에서 보여주는 바와 같이 전향적 노동정책의 채택 가능성 시사 등이 바로 그것이었다.

가. 노동정책

개방법제의 노동정책은 북한의 외국투자관계법제도에서 ‘외국투자기업 창설운영제도’에 속하는 외국인투자기업노동규정(1999. 5. 8: 내각결정 제40호)에 의해 규율된다.³⁵ 북한 노동정책의 가장 큰 특징은 노력알선기관을 통한 인력보장이다. 즉, 노동력의 채용은 현지노력알선기관과의 계약을 통해 이루어지며(규정 10조), 현지노력알선기관은 일차적으로 기업소재지안의 노력으로 보장하나 부족할 경우 다른 지역의 노력알선기관을 통해 보장(규정 11조)해주는 형식을 취하고 있다. 이는 계획경제로서 노동시장이 허용되지 않는 북한의 현실을 감안한 조치이다. 노동력의 해고시에도 노력알선기관이 개입된다. 채용기간이 끝나기 전 노동력의 해고는 직업동맹조직과 해당 노력알선기관과의 합의(규정 14조)가 선행되어야 한다.

그러나 남북법제인 개성공업지구노동규정(2003. 9. 18: 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호)이 적용되는 개성특구에서의 인력보장은 개방법제와 약간 차이가

³⁴ <http://www.rfa.org/korean/in_focus/gb_nk_stop-20080131.html?searchterm=None> (검색일: 2008. 4. 30).

³⁵ 북한의 외국투자관계법에서 ‘외국투자기업’이란 ‘외국인투자기업’과 ‘외국기업’을 말하고, ‘외국인투자기업’에는 합영기업, 합작기업, 외국인기업이 속한다. 그리고 외국투자기업노동규정(1993. 12. 30: 정무원 결정 80호)은 정부조직개편과 1999년 2월 26일 외국인투자법 등이 수정·보충되면서 외국인투자기업노동규정(1999. 5. 8: 내각결정 40호)으로 대체되었다.

있다. 우선 노력알선기관이라는 용어가 노력알선기업으로 대체되고 있다. 인력의 채용에서 노력알선기업이 관여하지만 입주기업은 기능시험 또는 인물심사를 통해 종업원의 선발이 가능하고(규정 9조), 종업원의 해고조건(규정 14조)³⁶에 부합할 경우 노동력의 해고후 명단을 노력알선기업에 통보(규정 15조)하면 되는 것으로 되어 있다.

그런데 북한식 인력보장방식은 그 실행과정에서 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 소요인력의 질적·적시공급이 어렵다는 것이다. 계획경제의 특성상 노력알선기관(기업)이 배분할 수 있는 사실상의 인력은 신규로 취직전선에 나오는 인력이 전부이며, 외자계기업은 그 인력의 확보를 위해 북한 내부 기관·기업소와 경쟁을 해야 하는 구도이다.³⁷ 소규모 채용은 어렵지 않겠지만, 대규모 채용이 필요할 경우 상황은 심각하다. 다시 말해 종업원의 질적 수준을 따지는 것은 애초부터 불가능하다. 둘째, 노동력확보비용이 예상보다 높다는 것이다. 개성공단의 건설에서도 나타났듯이 시범단지 개발단계에서 이미 개성 현지의 유희노동력이 바닥났다. 외지노동력이 사용될 경우 주택이나 기숙사 건설문제를 비롯하여 주거이동의 자유가 없는 북한 현실상 그 수속절차가 쉽지 않다.

개방법제 노동정책의 두 번째 특징은 인력자원에 대한 중앙통제의 보장이다. 예를 들어 ① 외국인종업원 채용시 중앙무역기관과 합의(규정 3조)가 필요하고, ② 직업동맹조직과 노동계약의 체결(규정 8조)이 의무화되어 있으며, ③ 종업원 해고시 직업동맹조직 및 노력알선기관과 합의(규정 14조 및 15조)가 요망되고, ④ 시간외 근무는 원칙적으로 금지되나 불가피시 직업동맹조직과 합의(규정 23조)를 해야 하며, ⑤ 종업원 월 노임기준은 중앙노동기관이 제정(규정 25조)한다는 것 등이 이에 해당된다. 반면, 남북법제인 개성공업지구노동규정은 ① 외국인종업원 채용은 기업 필요(규정 3조)에 따라 하며, ② 노동규칙의 작성과 실시는 종업원대표와 협의(규정 13조)하고, ③ 종업원 해고는 전술한 바와 같이 명단통보로 가능하고, ④ 시간외 근무가 필요한 기업은 종업원대표 또는 해당 종업원과 합의하며(규정 21조), ⑤ 종업원의 노임은 월 최저노임(50달러)에 기초하여 기업이 정하는 것으로 되어 있어, 개방법제에 비해서 기업의 자율성이 보다 신장되고 있다.

여기서 주목할 것은 개방법제의 ‘직업동맹조직’과 남북법제의 ‘종업원대표’의 역할이다. 북한의 생산현장의 특성상 기업경영자의 종업원에 대한 통제는 사실

³⁶ 남북법제에 있어서 종업원의 해고조건은 개방법제와 유사하나, 개방법제에 없는 조항은 “기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우”라는 14조 3항이다.

³⁷ 이미 설립된 북한의 기업과 합병·합작시에는 그 기업이 확보하고 있는 노동력을 사용하면 된다.

상 기업경영자 → 직업동맹조직 또는 종업원대표 → 종업원이라는 메커니즘으로 이루어지는 구조이다. 직업동맹조직(종업원대표)의 존재는 기업생산성의 향상에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나 “외국인투자기업의 노동조직, 노동생활과 관련한 사업의 통일적인 장악과 지도는 중앙노동기관이 한다”라는 외국인투자기업노동규정 9조를 감안할 때 생산현장에 대한 실질적인 통제가 북한당국 → 직업동맹조직 또는 종업원대표 → 종업원이라는 메커니즘으로 이루어질 수 있어 이윤추구를 중심으로 해야 할 생산현장에 정치적 입김이 개입될 개연성이 상존하고 있다.

전향적인 노동정책도 눈에 띈다. 바로 개성특구에 도입된 최저임금이다. 개방방법제인 외국인투자기업노동규정(1999. 5. 8)에는 최저임금 금액이 삭제되었지만, 과거 동 규정(1993. 12. 30)의 최저임금은 경쟁국보다 높은 220원(약 100달러 수준, 자유경제무역지대는 160원)이었다. 그러나 개성공업지구노동규정(2003. 9. 18)에서 최저임금이 50달러로 채택(규정 25조)되어 경쟁국 수준과 근접하게 되었다(<표 5> 참조). 또 하나는 개성특구에 도입된 임금직불제이다. 규정 32조에는 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”고 규정되어 있으나, 임금직불제는 아직 시행되지 못하고 있다.

<표 5> 종업원 월 최저노임 수준 (2003~2005년 자료 기준)

(단위: 달러)

구분	북한 개성	중국	베트남		
			호치민시	하노이	기타주
월 노임	50	50~100	45	40	35

주: 사회보험료 15%를 합하면 실제 종업원이 받는 금액은 57.5달러이다.
 자료: 정철원, 『조선투자법안내』 (평양: 법률출판사, 2007), p. 397.

나. 해외진출과 연수

1990년대 초반 북한무역의 70%를 차지했던 사회주의 시장이 붕괴된 이후 북한은 ① 노동당 통치 및 국가기관 운영자금, ② 원료·자재, 설비·부품의 수입자금, ③ 군수물자조달자금 등의 확보를 위해 해외진출을 보다 확대해 왔다. 그러나 외환위기(1963~1964) 극복을 위한 간호원과 광부의 서독파견, 오일쇼크(1973) 극복을 위한 건설노동자의 중동파견 등을 통해 난관을 돌파했던 남한의 사례와 같은 적극성은 보이지 못하고 있다. 즉, 북한 노동력의 해외진출은 아직 모색단계로

서 국내의 한 연구에 의하면 그 규모는 전세계 45개국에 2~3만 여명에 외화수입 규모는 4,000~6,000만 달러에 이르는 것³⁸으로 나타나고 있다(<표 6> 참조).

<표 6> 해외인력진출과 외화수입 규모 현황

구분	내용
인력진출	-러시아: 8,000~9,000명(별목, 건설업, 농업)
	-쿠웨이트: 3,500명(건설업)
	-아랍에미리트: 1,600~2,000명(건설업, 봉제업)
	-카타르: 2,000명(건설업)
	-중국: 800~1,000명(봉제공)
	-방글라데시: 270명(광산개발)
	-몽고: 200명
	-체코: 200명(봉제업, 제빵업)
연간 외화수입	-건설, 봉제, 임업 등 인력진출: 3,000만~4000만 달러
	-식당업: 1,300만 달러이상

자료: 조명철·김지연, “북한의 해외진출현황과 시사점,” 『오늘의 세계경제』, 제07-31호 (대외경제정책연구원, 2007. 7. 23), pp. 3, 6으로부터 가공작성.

새로운 변화의 조짐도 관측된다. 그것은 바로 금융분야에서의 북한관료들의 해외연수였다. 북한의 해외 연수생 파견은 1997년부터 본격화되었지만 재정, 금융, 회계 등으로 그 연수분야가 확대되고 정책관료들이 전면에 나서기 시작한 것은 2001년 이후였다. 예를 들어 조선중앙은행 등 재정·금융 담당자들이 ① 중국의 국영은행(중국은행, 공상은행 등)에 파견되어 중국의 금융개혁에 대해 조사·연구를 진행한 것이나, ② 독일 프리드리히나우만재단, 한스자이델재단 등과 공동으로 세미나 등을 실시, 국제금융 및 시장경제 금융제도에 대한 이해도를 제고한 것이 이에 해당된다(<표 7> 참조).

³⁸ 조명철·김지연, “북한의 해외진출현황과 시사점,” 『오늘의 세계경제』, 제07-31호 (대외경제정책연구원, 2007. 7. 23), pp. 1-11.

<표 7> 북한 경제관료들의 금융분야 조사 및 연수 동향

시기	북한기관	장소(해외기관)	내용
2001. 02	-조선중앙은행 등 5명	-워싱턴(워싱턴대학)	-경제, 금융관련 연수
2001. 04	-사회과학원 등 10명	-상해(아시아 재단 등)	-조세, 회계, 금융 연수
2002. 08	-조선중앙은행 등 10명	-북경(중국국영은행 등)	-중국 은행제도 조사
2004. 03	-정부, 연구소, 학자 등 60명	-평양(독일나우만재단)	-시장경제 회계제도 세미나
2004. 06	-조선중앙은행, 정부, 학자 등	-평양(독일한스자이텔재단 등)	-국제금융 세미나
2004. 07	-재정성 등 5명	-심양(일본 ERINA 등)	-중국 회계법
2004. 09	-중앙은행, 무역은행 등	-이탈리아 개발협력처	-금융분야 연수
2004. 10	-조선무역은행 등	-평양(독일나우만재단 등)	-시장경제 금융제도 세미나
2005. 08	-재정성 등 7명	-심양(일본 ERINA 등)	-중국 회계법
2005. 09	-경제, 재정전문가 10명	-독일(독일나우만재단)	-시장경제 재정, 금융 연수
2006. 03	-재무성 등 4명	-독일	-정부회계와 은행의 기능

자료: 유승호, “북한의 금융개혁동향: 상업은행제도 도입을 중심으로,” 『KDI북한경제리뷰』, 제9권 제10호 (2007), p. 21의 <표 1>을 수정.

III. 부동산과 인력자원의 활성화와 대북정책 정립방향

1. 북한경제 국제화의 제약요소

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 구체화·현실화의 토대로 국제적 보편성을 담보할 수 있는 것은 바로 북한경제의 국제화이다. 여섯 가지 중요한 이슈가 제기된다.³⁹ ① 만성적 수입의존성을 오히려 강화하는 선군시대 경제건설노선의 수정문제, ② 계획경제 정상화에 바탕을 둔 특구개발정책의 재검토문제, ③ 경제개발실패에서 파생된 민등산문제를 처방할 수 있는 환경복원정책의 수립문제, ④ 새로운 각도에서 경제개발에 나설 경제테크노크라트의 육성문제, ⑤ 북한경제의 국제화를 뒷받침해 줄 수 있는 금융시장의 개방문제, ⑥ 국제경제의 변동으로부터 북한경제의 균형을 잡아줄 거시경제의 안정화방안문제 등이 바로 그것이다.

오늘날 북한의 김정일 체제는 현실적으로 두 가지 문제를 중심으로 놓고 움직여지고 있다. 하나는 정치·군사적 차원에서의 북핵문제이고, 다른 하나는 직면한 경

³⁹ 자세한 내용에 대해서는 배종렬, “북한경제의 국제화: 쟁점과 과제,” 『KDI북한경제리뷰』, 제9권 제7호 (2007), pp. 3-14를 참조.

제난 해결과 관련된 경제문제이다. 이 두 문제가 하나로 뒤섞여있는 것이 ‘강성대국건설론’을 표방하는 김정일 국방위원장의 『선군시대 경제건설노선』이다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 ‘비핵’은 전자와, ‘개방’은 후자와 연동되어 있다. 위의 여섯 가지 이슈의 중심은 역시 첫 번째 이슈인 연유이기도 하다. 김정일 국방위원장의 『선군시대 경제건설노선』과 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’간에 접목이 가능할 것인가? 두 가지 제약요인이 예상된다.

가. 북한의 ‘우리식 경제건설론’

첫째, 『선군시대 경제건설노선』의 유연화 여부이다. 주지하다시피 북한 김정일 체제는 ‘중앙집권성’과 ‘정치우선성’을 근간으로 하고 있으며,⁴⁰ 군사가 첫째이고 국방공업이 선차이다. 즉, 국방공업의 우선적 발전을 전제로 경공업과 농업을 동시에 발전시키겠다는 것이 사회주의 강성대국 건설의 전략적 경제노선이 되고 있다. 둘째는 IT(정보산업)중시이다. 북한경제는 경제난에 의해 5개년계획을 수립하지 못하는 처지였지만, IT중시를 반영하여 과학기술발전 5개년계획(2003~2007)은 수립했다.⁴¹ 군사 및 국방공업중시는 미국과의 대결구도가 펼쳐지는 현실이, IT중시는 21세기가 주로 지능노동에 의한 정보산업시대라는 것이 반영되었다.⁴²

그리고 ① 경제관리를 위해 가격, 시장, 수익성 같은 경제적 공간의 활용은 계획경제의 보조적 공간으로 이용되며,⁴³ ② 기업관리의 ‘자유화’는 생산수단의 사회적소유에 기초한 자본주의기업관리방법으로 경제관리에서 당적영도와 국가의 통일적 지도를 거부하는 것이며,⁴⁴ ③ 대외무역은 확대발전시키나 자본주의적 무역방법을 허용하면 제국주의자들이 바라는 방향으로 개혁·개방이 되니 국가의 승인

⁴⁰ 김양호는 이에 대해 “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 확고히 보장하면서 기업소의 창발성을 높이 발양시키는 것은 사회주의경제관리에서 시종일관 틀어쥐고 나가야할 기본원칙의 하나이며, 사회주의 경제관리문제를 우리식으로 훌륭히 해결할 수 있게 하는 중요한 담보”라고 했다. 김양호, “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 제136호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), p. 37.

⁴¹ 광태철, “새로운 과학기술발전 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위한 방도,” 『경제연구』, 제129호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 17.

⁴² 리기성은 새 세기 북한의 경제건설방향에 대해 “오늘의 경제건설실천은 선군시대와 정보산업시대의 요구에 맞는 사회주의강성대국, 경제강국건설의 실천”이라 규정하고 있다. 이에 대해서는 리기성, “새 세기 우리 식의 사회주의 경제리론을 연구하는데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 제135호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), p. 10을 참조.

⁴³ 위의 글, p. 11.

⁴⁴ 김양호, “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제,” p. 38.

등 국가의 통일적 지도·통제가 필요하다는 것⁴⁵ 등이 바로 북한경제의 현주소이다. 또한 김정일 국방위원장이 제시했다는 경영전략·기업전략의 수립방향에서도 첫째, 국방공업의 발전과 국방력 강화에 필요한 원료, 자재, 자금의 최우선적 보장을 둘째, 경제적 실리를 보장하는 원칙의 구현을 셋째, 국가의 계획적 경제관리를 보장하는 원칙의 견지를 요구하고 있어⁴⁶ 자본주의체제와의 협력방향이 명확하게 드러나고 있다. 그것은 북한 김정일 체제의 ‘중앙집권성’과 ‘정치우선성’ 원칙의 유지이며, 개혁·개방은 추진되나 그 속도, 방향, 부문 등은 국제사회가 원하는 방향이 아니라 북한식 나름대로의 특수성을 견지하겠다는 것이다.

나. 북한의 개혁·개방수준

둘째, 북한의 개혁·개방수준이다. ‘비핵·개방·3000 구상’이 10년을 목표로 하고 있으나 임기 5년인 이명박 정부에게 중요한 것은 향후 5년 이내에 가능한 북한의 변화이다. 필자는 다른 논문⁴⁷에서 향후 5년 이내 가능한 김정일 체제의 개혁·개방의 최소치와 최대치를 전망해 보았다. 두 가지 중요한 함의가 도출되었다.

하나는 북한이 ‘중앙집권성’, ‘정치우선성’ 등을 특징으로 하는 김정일 체제의 내구력 강화에 초점을 두는 한 대내적 재정확충책인 ‘개혁’보다는 대외적 재정확충책인 ‘개방’을 보다 선호할 수밖에 없다는 것이다. 즉, 김정일체제 내구력의 대응 변수로 선택된 ‘재정상황’과 ‘경제제재상황’의 역사적 분석결과 북한의 정책집단은 선택의 기로에서 개혁보다는 개방지향적 변화를 선호했음이 밝혀졌다.⁴⁸ 이는 김정일 체제유지의 근간인 재정이 북한경제난으로 인해 개혁을 통해 쉽게 늘어나지 않는 점과 2002년 7·1경제관리개선조치 및 후속조치에 의해 국가경제에서 비계획 경제부문이 차지하는 비중이 점점 증대함에 따라 김정일체제를 위협하고 있는 현실과 관련되어 있다.⁴⁹

⁴⁵ 김철준, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상,” 『경제연구』, 제138호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 5.

⁴⁶ 림춘일, “경영전략수립에서 나서는 중요원칙,” 『경제연구』, 제138호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 22-25.

⁴⁷ 배종렬, “김정일 체제의 개혁개방 가능성: 최소치와 최대치,” 『현대북한연구』, 11권 1호 (2008), pp. 53-87을 참조.

⁴⁸ 위의 글, pp. 62-73.

⁴⁹ “시장이 비사회주의 서식장이 되었다”는 김정일 국방위원장의 언급에 장사에 대한 8·26 방침이 나오면서 시장경제에 대한 통제가 강화되었다. 2007년 8·26방침이후 북한당국은 ① 30세 이하 여성의 장사금지, ② 화장품, 가방, 담배, 약품 등 금지상품 매대 단속, ③ 휴대폰금지에 이은 유선 시외전화 사용제한, ④ 지정매대만 장사허용(골목장사와 손수레장사 금지 등) 등 시장에

다른 하나는 향후 2·13 합의체제가 순항한다 하더라도 김정일체제의 개혁·개방성은 경제특구를 제외하고는 국제사회의 기대수준을 충족시키기 어려울 것으로 전망되었다. 즉, 개혁관련지표로 시장화, 화폐화, 사유화, 그리고 개방관련지표로 국제화, 남북협력을 선정하여 그 개혁·개방정도에 따라 4점 척도로 나누고 미국의 대북정책에 대한 시나리오전망을 바탕으로 향후 5년 이내 예상되는 북한 정책집단의 선택방향을 분석한 결과, 북한의 정책집단은 경제특구의 경우 전향적인 개혁·개방방안으로 국제 사회와의 타협점을 모색하나 여타지역에서는 개혁·개방의 최소치와 최대치의 편차가 적을 것으로 전망되었다.⁵⁰

이러한 김정일체제의 개혁·개방전망이 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’에 주는 의미는 명확하다. 그것은 경제특구의 경우 국제적 보편성이 적용될 수 있지만, 비특구지역의 경우 북한측의 특수성을 고려하여야 한다는 것이다. 국제 협력과 남북협력의 조화, 집중과 선택 등 ‘비핵·개방·3000 구상’의 유연화가 요망된다.

2. 신정부의 대북정책 정립방향

가. ‘비핵·개방·3000 구상’의 유연화 방향

(1) 한반도경제공동체의 형성: 환경권이 있는 3000달러

2008년중 기본계획을 수립하여 2009년에 추진하기로 되어 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 비핵·개방시 수출주도형 경제로의 전환을 통해 10년후 1인당 국민소득 3,000달러를 목표로 하며, 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, 30만 산업인력 양성, 400억 달러 상당 국제협력자금 조성 등을 통해 그 목표를 달성하겠다는 일종의 신정부의 비전이라 할 수 있다.⁵¹ 목표와 그 달성방안 등이 구체적 수치로 표현된 것은 기업적 시각이 강하게 투영된 것이기도 하지만, 신정부의 강력한 의지가 표현된 것이기도 하다. 북한이 일단 거부 의사를 표현한 ‘비핵·개방·3000 구상’에 탄력성을 어떻게 부여할 것인가?

대한 단속을 강화하였다. 또한 여름철(4.1-10.31)은 오후 1-8시, 겨울철(11.1-3.31)은 오후 1-6, 농촌전투기간은 오후 4-6시, 시장휴식일은 월요일 등 전국적 시장운영시간의 단속조치도 2006년 7월 1일부터 시행되었다. 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 제94호 (2007.10.17), 제95호 (2007. 10. 24), 제96호 (2007. 10. 31), 제97호 (2007. 11. 7) 및 좋은벗들, 『2006-2007 북한사회변화와 인권』 (2007), p. 29를 참조.

⁵⁰ 배종렬, “김정일 체제의 개혁개방 가능성: 최소치와 최대치,” pp. 74~81.

⁵¹ 윤덕민, “비핵·개방·3000 구상: 과제와 전망,” 『주요국제문제분석』, 2008-13호 (2008. 4. 29), pp. 1-11 참조.

첫째, 이미지를 형상화하는 방안의 보완이다. 공학적 접근법(엔지니어링 어프로치)에서 비전은 이미지를 실천하는 방법이다.⁵² 10년후의 청사진, 아니 5년후의 청사진이 나와야 한다. 북한 당국은 수십 년 동안 북한주민에게 ‘이밥에 고기국’을 주겠다고 했지만, 또 다시 아사를 걱정해야할 상황에 처했다. 북한에게 자신감을 줄 수 있는 방안과 함께 북한이 수출주도형국가가 될 수 있는 이미지가 필요하다. 예를 들어 오원철은 엔지니어링 어프로치를 적용, 북한농업의 이미지로서 ① 북한은 농업에 관한 남한보다 유리한 입장이며, ② 북한 주민은 쌀밥을 먹고 고기국을 먹을 수 있는 여건하에 놓여 있고, ③ 북한은 농산물 수출국가가 될 수 있으며, ④ 농사일을 남한식으로 과학화하면 300만 명 정도의 노동력을 뽑아낼 수 있다는 네 가지를 제시했다.⁵³

둘째, 북한이 처한 환경상황에 대한 올바른 인식이다. 경제개발정책이 실패하면서 울창한 산림을 자랑하던 북한의 산야는 민둥산으로 바뀌었다.⁵⁴ 민둥산은 북한 경제에게 세 가지 숙제를 안기고 있다. 즉, ① 연례적으로 되풀이되면서 점점 강도가 올라가는 홍수 등 자연재해를 막는 것, ② 중국의 환경파괴 여파를 감당하는 것, ③ 지구온난화의 부정적 영향에 효율적으로 대처하는 것이 바로 그것이다. ‘경제개발과 환경’, ‘민둥산과 의식주해결’ 두 마리 토끼를 잡아야 하는 북한경제의 현실을 감안할 때, ‘비핵·개방·3000 구상’에서 수출주도형경제라는 청사진은 개발에 치중된 느낌을 지울 수 없다. 『수출주도형경제이면서 환경복원형 경제』, 『환경권이 있는 3000달러』가 자연자원, 그 자체가 경쟁력인 21세기 두뇌산업시대에 적합하다.

일각에서 제기되는 중국식 경제발전모델의 북한 적용도 바로 이점에서 부적합하다. 중국은 경제개발에 성공했지만, 경제개발 20년만에 삼림과 초지의 파괴는 심각했다. 삼림피복률(forest coverage)은 세계평균(27%)이나 미국(24.7%)에 비해 현저히 낮은 16.55%를 기록했으며, 1970년대 28%에 달했던 심천(Sichuan)의 삼림피복률은 1980년대에는 14%로, 그리고 1990년대 후반에는 8%로 떨어졌다.⁵⁵ 특

⁵² 한국의 경제건설과정에서 활용된 공학적 접근법은 이미지 → 비전 → 세부적인 실천계획의 3단계로 구성되어 있는데, 이미지는 주어진 과제가 성취되었을 때 어떠한 형태가 될 것인가를 보여주는 완성도에 해당된다. 오원철, 『북한의 식량문제 고찰: 엔지니어링 어프로치』, 특별보고 95-2 (기아경제연구소, 1995), p. 1.

⁵³ 위의 글, p. 3.

⁵⁴ 남한도 1960년대 민둥산의 폐해를 경험했다. 그러나 북한은 전국토의 1/3이 산인 남한과 달리 전국토의 2/3가 산으로 되어 있어 민둥산이 북한주민의 의식주문제 미치는 영향은 남한에 비해 아주 심각하다.

⁵⁵ Elizabeth c. Economy, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's*

히 동남아 쓰나미시 방풍림, 산호초 등 자연자원을 훼손한 곳에 피해가 집중되고, 미국 뉴올리언스 강타했던 카트리나 대참사도 습지를 파괴한 운하건설에 있었다⁵⁶는 점을 고려할 때 남북한과 만주를 연결하는 한반도 전체의 녹지축 형성과 함께 해안가방풍림 조성사업을 심각하게 준비할 때가 되었다.

(2) 물류유통시스템의 정비: 경의선의 복선화

수출주도형 경제에 있어서 국제경쟁력의 핵심중의 하나는 항만이다. 북한에는 남포, 해주, 홍남, 원산, 청진, 나진 등 여러 후보지가 있지만, 국제경쟁력을 확보할 수 있는 항만건설 후보지는 보이지 않는다. 평양의 관문인 남포와 송림 등은 서해 갑문의 건설에 의해서, 나머지 항만은 물동량을 창출할 수 있는 배후단지가 없어 경제성의 확보가 어렵다. 공단조성 등 유효수요를 강제로 창출해서 항만을 조성할 수 있는 여건을 만들 수야 있겠지만, 재정부담이 막대하고 국제적 화주의 유치도 힘들뿐 아니라 신정부의 5년의 시간범위를 넘어서는 이슈일 따름이다.

어떻게 수출주도형경제의 토대를 만들 것인가? 해답은 간단하다. 이미 국제경쟁력을 갖춘 남한의 항만을 활용하면 된다. 그래야 잠재적 국제경쟁력을 가진 북한의 토지리용권, 지하자원, 인력자원과의 접목이 가능하다. 남한 항만과의 연결은 두 가지 방안이 가능하다. 하나는 도로시스템이고, 다른 하나는 철도시스템의 활용이다. ‘비핵·개방·3000 구상’에서는 서울-신의주간 400km 신경의고속도로 건설을 제안했다. 결론적으로 말해 경의선의 복선화에 초점을 맞추어야 한다. 신경의고속도로의 건설도 필요하겠지만, 몇 가지 연유에서 경의선의 복선화에 우선순위를 두는 것이 적절하다.

첫째, 도로중심체제인 남한과는 달리 북한은 철도중심체제로 되어있다. 대부분의 물류수송이 철도를 통해 이루어지는 시스템이다. 북한 전체의 산업시설이 철도에 직접 연결되거나 철도인입도로로 짜여 있다. 둘째, 김정일 체제는 주거이동의 자유가 없는 시스템이며, 신정부 5년 이내에 큰 변화가 있을 것으로 전망되지 않는다. 도로시스템으로 북한의 인력, 토지, 지하자원을 활용하기에는 재정부담에 비해 경제성이 없다. 셋째, 개성에서 묘향산까지는 이미 도로가 정비되어 있다. 굳이 도로의 활용이 필요하다면 개보수로 충분하다. 넷째, 북한 자체의 물동량만으로

Future (Cornell University Press, 2004), pp. 64-65.

⁵⁶ 양영석, “카트리나 대참사는 운하 때문이다,” 『한겨레21』, 제703호 (2008. 3. 27). <<http://h21.hani.co.kr/section-021003000/2008/03/021003000200803270703013.html>> (검색일: 2008. 4. 30).

는 경제성이 없어 중국 등 대륙과의 연결을 고려해야 한다. 대륙과의 연결은 도로 보다는 철도가 효율적이다. 다섯째, ODA를 비롯한 국제협력자금의 유치는 다국 간 연결이 가능한 철도가 도로보다 경쟁력이 있다. 여섯째, 고유가시대를 대비하는 교통시스템이 필요하다. 기름 한 방울 나오지 않는 남북한 경제의 특성상 도로 보다는 철도가 자원절약적이다.

(3) 경제특구의 개발: 역외가공지역화

국제항만에 대한 접근이 가능하다면, 다음 이슈는 수출시장에 대한 접근이다. 시장의 접근에 있어서 가장 중요한 것은 미국시장의 확보이다. 핵문제 해결의 시간소모성과 북-미국교정상화의 일정을 고려할 때 향후 5년 이내에 북한산 제품이 미국시장에서 국제경쟁력을 확보하기는 쉽지 않을 전망이다. 현실적인 방안은 한·미 FTA를 활용하는 것이다.

한·미 FTA에서는 한·미 양국의 대표로 구성되는 ‘한반도역외가공지역위원회’를 설치하며, 동 위원회에서 수립한 일정기준을 충족하면 북한내 특정지역을 역외가공지역으로 지정해 그 지역에서 생산된 제품은 원산지규정에 따라 한국산으로 표기할 수 있게 되어 있다.⁵⁷ 이 경우 남한의 자본, 기술, 마케팅채널과 북한의 토지이용권 및 인력자원은 환상적인 조합을 만들어내는 것이 가능하다. ‘비핵·개방·3000 구상’은 5대 자유무역지대를 설치하는 것으로 되어 있다. 동 구상의 구체화에서 중요한 것은 우선순위를 정하는 것이다.

첫째, 경의선을 중심으로 개발권역을 설정한다. 개발의 중심지역은 경의선 북측구간의 시작인 개성권, 경의선 북측구간의 끝인 신의주권, 경의선의 북측구간의 중심인 평양·남포권으로 정하고 수출주도형 경제의 중심지역으로 육성한다.

둘째, 개발의 우선순위는 개성권, 신의주권, 평양·남포권으로 정한다. 개성권은 남북협력의 중심축으로, 신의주는 국제협력의 중심축으로, 평양·남포권은 남북 및 국제협력의 중심축으로 육성한다.

셋째, 산업건설은 경공업분야와 IT분야에 초점을 맞춘다. 북한경제의 국제경쟁력은 국제분업구조의 특성상 저기술·노동집약적 산업에 있으며, 정보산업에 대한

⁵⁷ 한반도역외가공지역위원회는 한·미 FTA 발효 1년 후에 구성·운영되며, 일정한 기준이라 함은 ① 한반도비핵화를 위한 진전, ② 역외가공지역들이 남북한관계에 미치는 영향, ③ 그 역외가공지역에서의 일반적인 환경기준, 노동기준 및 관행, 임금관행과 영업 및 경영관행 등을 말한다. 이재호, “한미FTA 개성공단 협상결과 및 그 의미,” 『KDI북한경제리뷰』 제9권 제7호 (한국개발연구원, 2007), p. 9.

김정일 국방위원장의 깊은 관심과 21세기가 두뇌산업시대라는 점을 고려한다.

넷째, 한반도역외가공지역위원회의 한·미대화를 바탕으로 남·북·미 대화를 활성화한다. 전술한 김정일 체제의 개혁·개방전망에서 경제특구의 경우 국제적 보편성의 적용이 가능한 것으로 예측되었다. 3통문제의 해결, 임금직불제의 관철 등 국제사회의 개혁·개방관심을 북한측에 전달하는 한편, 한미는 역외가공지역 지정 등을 통해 수출주도형 경제의 비전을 보여주어야 한다.

다섯째, 환경복원형 경제의 비전을 경제특구에서부터 준비해야 한다. 개성공단의 개발시 공단이외의 지역에 대한 녹지는 계획에 반영되지 못했다. 2006년 6월 제네바의 한 회의에서 북한대표는 기초연설에서 “1995년 이후 북한에서 산림이 벌채된 총면적은 약 50ha이며, 그 원인은 ① 홍수사태와 관련된 것, ② 땔감으로 벌채된 것, ③ 산지개간이었다”라고 밝혔다.⁵⁸ 민동산이 다시 벌채를 부르고, 식량과 에너지 부족이 민동산을 만드는 연결고리를 끊는 작업은 경제특구에서부터 시작되어야 한다.

(4) 대북추진체계: 민간경제단체의 활용

또 하나 중요한 문제는 수출주도형 경제를 이끌어 나갈 주도세력의 형성문제이다. 김대중·노무현정부의 추진체계는 정부와 공기업, 현대, 중소기업을 중심축으로 하여 대북 경제진출이 이루어졌다. 전경련, 대한상의, 무역협회 등 민간경제단체들의 역할은 미미했으며, 현대를 제외한 다른 대기업의 참여도 저조했다. ‘환경권이 있는 3,000달러’의 달성은 대기업의 참여와 함께 민간경제단체들의 적극적인 조정력이 필요하다. 그래야 ‘비핵·개방·3000 구상’의 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성도 가시권에 들어올 수 있다.

첫째, 개성특구는 현행과 같은 중소기업 중심체제가 바람직하다. 그러나 평양·남포권과 신의주권은 대기업과 민간경제단체들의 역할이 필요하다. 특히, 신의주권은 홍콩과 같은 특별행정구라는 점에서 대기업들의 역할이 긴요하다. 신의주가 역외가공지역으로 지정될 수 있다면 북한에 대한 국제사회의 평가도 달라질 것이며, 경의선권역의 개발에 가속도가 붙을 것이다.

둘째, 북한경제의 국제화에 있어서 중요한 연결고리의 하나는 북·일관계의 정상화이다. 수교자금의 배분과정에서 일본 재계의 대북진출은 불가피하다. 그런데

⁵⁸ 북한 농업재건과 환경보호에 관한 UN기구의 제2차 회의였다. 박진환, 『장마당에 밀려나고 있는 북한의 계획경제』 (국제농업개발원, 2005), pp. 271-279 참조.

한·일간 협력체제의 구축은 전경련의 역할에 의해 크게 좌우된다. 1997년 동아시아 금융위기이후 한·일 재계간의 협조체제는 느슨해졌다. ‘비핵·개방·3000 구상’에서 제기된 국제 협력은 한·일간 재계협력체제의 구축으로부터 시작될 수 있다.

나. 최소한의 개혁요구: 수출산업지원체제의 확립

‘비핵·개방·3000 구상’의 유연화에 대해 가능한 개방과 개혁으로 답하는 것이 ‘북한식 경제건설론’의 정도(正道)일 것이다. ‘이밥에 고기국’은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 목표가 아니라 바로 ‘북한식 경제건설론’의 목표이기 때문이다. 북한이 국제경쟁력을 가질 수 있는 토지이용권, 지하자원, 인력자원을 어떻게 활용할 것인가?

(1) 토지이용권의 유동화: 토지법의 개정과 농업특구 조성

가시적인 조치는 농촌경제로부터 풀어가는 방안이 적절하다. 식량난의 해결은 생산의욕고취와 외화획득으로 해결한다는 자세가 필요하고, 그것은 북한식 수출주도형 경제로 표현되어야 한다. 1960년대 의식주문제와 민동산해결을 위해 동분서주하던 남한의 경제개발경험을 거울삼아 ‘수출할 수 있는 공장’, ‘수출할 수 있는 제품’, ‘수출능력이 있는 기업가’, ‘외화를 벌 수 있는 노동자’ 등이 북한의 구호가 되어야 한다.

첫째, 농민과 주민 개인에 대한 토지이용권을 인정하는 방향에서 토지법의 개정이다. 북한 헌법, 민법 등에 토지이용권의 법적 성질과 그 내용을 규정하는 것도 필요하다. 그리고 개방법제와 남북법제의 영역에서는 토지이용권의 물권적 성격을 보다 강화하는 조치가 요망된다. 물권적 성격이 강화되어야 상업은행 설립시 대출이 가능해진다. 또한 토지이용권의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있는 토지사용료 부과규정도 중국과 같이 폐지하는 방향이 적절하다.

둘째, 경의선권역을 중심으로 산업특구만 아니라 농업특구도 조성하는 방안을 검토해야 한다. 자국내 수요증가와 환경문제 등으로 중국산 농산물의 경쟁력이 주춤하고 있는 이때가 적기이다. 계약재배 등 다양한 합영, 합작방식을 통해 남한의 자본, 영농기술과 북한의 토지이용권 및 인력을 결합하는 방안을 강구해야 한다.

(2) 인력공급체제의 정비: 구조조정과 노동력 수출

수출주도형 경제가 시작될 경우 노동력을 어떻게 공급할 것인가? 북한에서 유휴노동력을 보유한 부문은 군, 국영기업, 농촌부문이다. 이중 농촌부문은 개인영농제로 전환되어야, 군은 병력의 감축과 구조조정이 이루어져야 인력의 방출이 가능하다. 국영기업부문의 경우 과거에는 많은 노동력을 보유했으나 30%이하의 가동률 등 경제난이 지속되면서 대부분의 인력을 비계획경제, 즉 시장경제부문에 빼앗겨버렸다. 북한은 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 중앙계획경제의 재건작업을 본격화하면서 비계획경제에 편입되었던 노동력의 생산현장 복귀를 중용했지만, 성과는 여의치 못했다.⁵⁹

대안은 세 가지이다. 첫째, 군이 민간경제의 영역에 진출하는 것이다. 주지하다시피 북한은 1998년 1월 1일 이후 경제건설에 군을 동원하는 체제가 일상화되었다. 즉, 북한경제는 민간경제가 군경제를 지원하는 단계에서, 민간경제와 군경제 간에 대체관계가 발생하는 단계를 지나, 이제 군경제의 도움이 없으면 민간경제 자체가 유지되지 않는 상황에 이르렀다. 둘째, 수출주도형 경제가 비계획경제부문의 인력을 흡수하는 것이다. 셋째, 남북한 군축회담을 통해 감축된 병력을 생산현장에 투입하는 것이다. 이중 비계획경제부문의 인력흡수는 김정일 체제의 특성상 어려워 군병력의 감축이 보다 현실적일 것으로 판단된다.

이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000구상’의 구체적 실천방안의 하나로 시장경제체제 하에서 남한의 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합하는 ‘나들섬구상’을 발표했다. 개성공단은 북한내에 있어 남쪽기업의 출입이 불편하기 때문에 남북경제지역에 자유로이 출입할 수 있는 지역의 조성이 필요하다는 것이 그 구상의 배경이다. 그런데 이 구상은 그 실현에서 치명적인 두 가지 문제를 안고 있다. 첫째, 남한기업의 개성출입도 불편한데, 과연 북한 노동력의 나들섬 출입이 가능할 것인가? 둘째, 개성과 나들섬이 상호 대체관계가 아니라 상호 보완관계가 될 수 있을 것인가?

주지하다시피 남북관계의 현주소는 북한 영역의 밖에서 북한노동력을 대규모로 고용할 수 있는 단계로 진입하지 못했다. 제3국에서 북한 노동력을 활용하는 남북 경제협력사업은 아직 초보적 수준에 불과하다. 북한의 인력수출규모가 2~3만 명에 불과하다는 앞의 연구결과를 감안할 때 북한 노동력의 활용은 남한 영역이 아니라 북한영역에서 3국 영역으로 확대하는 전략이 현실적이다. 예를 들어 북한의 식량문제 해결을 북한 인력의 수출로부터 풀어나가는 방안 즉, 러시아 연해

⁵⁹ 배종렬, “경제운용원리와 발전전략의 개혁과제,” p. 166.

주를 중심으로 남·북·러 삼각협력을 구축하는 것이다. 남측은 농사에 필요한 자본을, 북한은 별목공 등 농업인력의 수출을, 러시아는 북측인력의 관리를 담당하고 생산된 곡물중 일부는 북한에 공급하는 방안이 바로 그것이다.

(3) 국제금융시장에 대한 접근: 상업은행의 설립과 사기업제도의 도입

수출주도형 경제의 건설에 있어서 또 하나 중요한 영역은 실물경제를 뒷받침해 줄 수 금융시스템의 건설이다. 그런데 북한의 금융시스템은 두 가지 난제를 안고 있다. 첫째, 중국 BDA에 대한 미국의 애국법 적용으로 인해 북한경제는 사실상 국제금융시스템에 대한 접근이 불가능해졌다. 둘째, 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 인플레이션의 심화는 만성적인 상품부족도 있었지만, 통화팽창이 주요요인이었다.⁶⁰ 그런데 상황을 악화시킨 것은 저축과 보험, 대출 등 유희화폐자금을 활용하는 자본주의식 은행의 신용기능부재였다. 즉, 시중에 풀린 통화를 은행으로 환류시킬 수 있는 효율적인 대책을 준비하지 못했다.⁶¹

국제금융시스템에 대한 접근도 가능하고 유희화폐자금을 산업자금화시킬 수 있는 방안은 무엇인가? 북한은 최근 상업은행법을 제정(2006. 1. 25)하고, 조선마라나타기업개발합영회사⁶²를 운영하고 있는 호주 마라나타신탁회사(Maranatha Trust Company)에게 상업은행 설립을 제인⁶³한 것으로 알려졌다. 긍정적인 변화이지만, 다음 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 하나는 부동산의 유동화이며, 다른 하나는 사기업제도의 도입이다. 금융은 시장경제와의 접목이 이루어져야 한다. 북한에서 ‘부동산 등록이란 부동산에 관한 권리관계를 사회일반에 알리는 것으로 토지·건물에 대한 소유권, 소작권, 리용권, 선취득권, 전당권, 저당권, 임차권, 채석권 등 부동산과 관련한 모든 등록’이 포함되지만,⁶⁴ 은행이 활용 가능한

⁶⁰ 배종렬, “북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향,” 『수은북한경제』, 2006년 여름호 (한국수출입은행, 2006), p. 57.

⁶¹ 배종렬, “북한경제의 국제화: 쟁점과 과제,” p. 12.

⁶² 2004년 5월에 설립된 이 회사는 음식, 비닐봉지, 화장실 휴지, 약품, 가공류 등 다양한 분야에서 소기업이나 자영업자들에게 소규모 대부금을 제공하고 있다. 이자율은 약 12%, 프로젝트당 평균 2,400달러 규모의 자금을 빌려주고 있다. Foreign Trade DPRK, “Korea Maranatha Enterprise Development Ltd,” No. 1 (2006), p. 8; Radio Free Asia, “호주의 신탁회사, 북한서 소규모 대부금사업 성공리에 운영중,” 2005. 12. 14: <http://www.rfa.org/korean/in_focus/finance_joint_venture_between_nk_australia-20051214.html?searchterm=None> (검색일: 2008. 4. 30)을 참조.

⁶³ <<http://www.kukinews.com/news/article/view.asp?page=1&gCode=int&arcid=0920819372&cp=nv>> (검색일: 2008. 4. 30).

⁶⁴ 정철원, 『조선투자법안내』, p. 245.

상태로 유동화 되어 있는 것은 아니다. 즉, 자기책임으로 대출받을 기업도 없고, 대출시 담보로 제출할 자산도 없다. 대출환경이 조성되어야 저축도 받을 수 있다.

IV. 맺음말

신정부의 대북정책이 국제적 보편성을 강조하고 있지만, 경제적 측면에서 한반도 경제공동체를 지향한다고 할 때 생각보다 선택할 수 있는 대안은 넓지 못하다. 사실 남북관계가 제도화·공식화된 것은 2002년 이후였다. 남북한 간에는 비공식적인 경제관계가 지배적이었다. 대북투자는 ‘공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포’라는 애매한 표현속에 이루어졌으며, 근거 법규정이 없어 외국인투자관계법 체계를 차용하는 처지였다. 그러나 남북관계의 현주소는 비록 개성과 금강산지역에 한정되어 있지만, 외국과의 동등대우를 넘어서서 남한측에 특혜개방도 가능한 단계로 진입했다.

김대중·노무현 정부의 10년의 대북정책을 재검토하는 것은 물론 필요하다. 계승할 것은 계승하고 버릴 것은 버려야 한다. 그렇지만 중요한 것은 남북한 간의 신뢰이다. 김정일 국방위원장의 ‘실리’와 이명박 정부의 ‘실용’은 그 지향하는 바가 다를 지라도 접목이 가능하다. 이번에는 ‘수출할 수 있는 공장’, ‘수출할 수 있는 제품’을 만들고 ‘수출 능력이 있는 기업가’, ‘외화를 벌 수 있는 노동자’를 육성하는 정책이 북한에서 채택되어야 한다. ‘수출주도형 경제와 환경복원형 경제’라는 슬로건하에 북한은 자신의 강점인 토지, 지하자원, 인력을 최대한 활용하는 지혜를, 남한은 북한의 국제 사회 진출을 지원하며 남북한 경제협력이 남북한 경제를 살리는 방향으로 이루어지기를 기대해 본다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 곽태철. “새로운 과학기술발전 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위한 방도.” 『경제연구』. 제129호. 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 김광일. “부동산에 대한 통계적 연구에서 제기되는 몇 가지 방법론적 문제.” 『경제연구』. 제136호. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 김래은. “북한 ‘부동산사용료’ 제정현황과 의미.” 『통일과 국토』. 제19호. 한국토지공사: 2007.
- 김상일. “지질탐사설계예산편성사업 개선에서 탐사원칙을 구현하기 위한 방도.” 『경제연구』. 제132호. 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 김양호. “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제.” 『경제연구』. 제136호. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 김영일. “공장, 기업소들에서 부족되는 원료, 연료를 해결하는데서 나서는 몇 가지 문제.” 『경제연구』. 제119호. 평양: 과학백과사전출판사, 2003.
- 김철준. “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상.” 『경제연구』. 제138호. 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 리기성. “새 세기 우리 식의 사회주의 경제리론을 연구하는데서 나서는 중요문제.” 『경제연구』. 제135호. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 리동구. “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적 리용을 보장하기 위한 중요요구.” 『경제연구』. 제133호. 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 리부기. “중소규모탄광을 적극 발전시키는 것은 주체적인 연료기지축성의 합법칙적 요구.” 『경제연구』. 제115호. 평양: 과학백과사전출판사, 2002.
- 림춘일. “경영전략수립에서 나서는 중요원칙.” 『경제연구』. 제138호. 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 박진환. 『장마당에 밀려나고 있는 북한의 계획경제』. 서울: 국제농업개발원: 2005.
- 배종렬. “경제운용원리와 발전전략의 개혁과제.” 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- _____. “북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향.” 『수은북한경제』. 2006년 여름호. 한국수출입은행, 2006.
- _____. “북·중경제관계의 특성과 변화전망.” 『수은북한경제』. 2006년 겨울호. 한국수출입은행, 2006.
- _____. “김정일 체제의 개혁개방 가능성: 최소치와 최대치.” 『현대북한연구』. 11권 1호, 2008.
- 이재호. “한미FTA 개성공단 협상결과 및 그 의미.” 『KDI북한경제리뷰』. 제9권 제7호. 한국개발연구원, 2007.
- 이종석. “북한 국민소득 재평가.” 『정세와 정책』. 통권 143호, 2008. 3.
- 이향평(李向平). “중·한·북 3국 경제협력을 활성화하기 위한 과제.” 『외교통상부·대외경제정책연구원 주관 전문가 세미나』. 2007. 4. 3.

- 오원철. 『북한의 식량문제 고찰: 엔지니어링 어프로치』. 특별보고 95-2. 기아경제연구소, 1995. 8.
- 유승호. “북한의 금융개혁동향: 상업은행제도 도입을 중심으로.” 『KDI북한경제리뷰』. 제9권 제10호. 한국개발연구원, 2007.
- 윤덕민. “비핵·개방·3000 구상: 과제와 전망.” 『주요국제문제분석』. 2008-13호, 2008. 4. 29.
- 윤현순. “세계철광석산업 분석.” 『POSRI CEO Report』. 포스코경영연구소, 2004년 3호.
- 양영석. “카트리나 대참사는 운하 때문이다.” 『한겨레21』. 제703호, 2008. 3. 27.
- 조명철·김지연. “북한의 해외진출현황과 시사점.” 『오늘의 세계경제』. 제07-31호. 서울: 대외경제정책연구원, 2007. 7. 23.
- 정철원. 『조선투자법안내』. 법률출판사: 평양, 2007.
- 허하명. “유용광물탐사매장량 가격제정의 필요성.” 『경제연구』. 제135호. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 대외경제협력추진위원회. 『라진-선봉자유경제무역지대 투자환경』. 평양, 1995.
- 법률출판사. 『조선민주주의인민공화국법규집: 외국투자부문』. 평양: 법률출판사, 2006.
- 법무부. 『개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구』 (2008. 2).
- 좋은벗들. 『오늘의 북한소식』. 제94호 (2007. 10. 17). 제95호 (2007. 10. 24). 제96호 (2007. 10. 31). 제97호 (2007. 11. 7).
- _____. 『2006~2007 북한사회변화와 인권』 (2007).
- 통일부. 『월간남북협력동향』. 각 월호.
- KOTRA. 『북한의 대외무역동향』. 각 년도.
- 한국무역협회. KITA.NET.
- 『길림신문』.
- 『로동신문』.
- <<http://www.kukinews.com/news/article/view.asp?page=1&gCode=int&arcid=0920819372&cp=nv>>.
- <http://www.rfa.org/korean/in_focus/gb_nk_stop-20080131.html?searchterm=None>.
- <http://www.rfa.org/korean/in_focus/finance_joint_venture_between_nk_australia-20051214.html?searchterm=None>.
- <Elizabeth c. Economy, The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future> Cornell University Press, 2004.
- <Foreign Trade DPRK, “Korea Maranatha Enterprise Development Ltd,” 2006. No. 1.>.

Abstract

Internationalization of North Korean Economy: A Study on the Mobilization of the Real-estate and Human Resources

Chong-ryel Bae

The purpose of this paper is to explore mobilization issues of the real-estate and human resources in terms of the internationalization of North Korean economy. First, this paper discusses the current situation of the real-estate(including natural resources) and human resources of North Korea. Second, this paper discusses what will be reformed and opening in the Kim Jong-il's economic system in accordance with its version of socialism within five years from Oct 4, 2007 summit agreement.

Even though it may be difficult to predict how the quantitative aspects of the North Korean economy will be changed, there is a general agreement on North Korea would prefer openness-oriented economic change to reform-oriented economic change. Therefore, there won't be a big difference between the minimum and maximum level of the reform in the Kim Jong-il's economic system. However, there will be asked for differential treatments and expected of the rapid change in the Special Economic Zones. At this point of view, the flexibility in the implementation of the DOT (denuclearization opening and three thousand dollar vision) should be required.

Key Words: real-estate and human resources, DOT(denuclearization opening and three thousand dollar vision), Kim Jong-il's economic system, reform and openness

동북아 평화번영과 한국 지방외교: 제주특별자치도 사례

고 경 민*

- I. 서론
- II. 동북아 평화번영과 지방외교: 이론적 논의
- III. 제주도의 평화번영을 위한 지방외교: 사례연구
- IV. 평화번영을 위한 한국 지방외교의 실천 방향
- V. 결론: 이론적 함의

국문요약

세계화(globalization) 시대에 지방은 사회변화의 방향을 직접 설정해 나가야 할 뿐만 아니라 세계적 자원과의 긴밀한 연계를 통해 평화와 발전을 선도해야 하는 새로운 과제에 직면해 있다. 이를 위해 최근 지방의 자주적 역량과 노력을 기반으로 평화와 번영을 이루기 위한 다양한 국제교류 및 협력 사업들이 등장하고 있다. 본고는 지방외교의 시각에서 제주도의 평화번영 정책을 동북아 지역협력과 남북 교류 협력으로 구분하여 검토하고, 이를 바탕으로 동북아 평화번영을 위한 한국 지방외교 활성화의 실천적·이론적 함의를 탐색했다. 동북아 평화번영을 위한 제주도의 지방외교는 남북교류협력에 치중되어 있으며 인도적 지원과 인적교류에서 쌓아온 신뢰를 바탕으로 경제협력으로의 발전을 위해 노력하는 등 나름의 성과를 거두고 있다. 반면, 동북아 지역협력에서는 가시

적인 성과를 찾기 어렵다. 지방외교 활성화를 위해서는 적극적 평화에 입각한 협력의제의 다양화와 함께 다양한 행위주체들이 증충적·연계적으로 참여하는 멀티트랙 외교의 맥락을 고려할 필요가 있다. 또한 평화와 번영의 선순환 구조를 보다 확고하게 구축하기 위해서는 평화개념을 적극적 평화로 확장하는 것과 함께, 평화와 번영의 단선적 관계를 보완하기 위해 ‘발전’을 매개적 개념으로 고려해야 할 것이다. 본고는 점증하는 관심에도 불구하고 확고한 비전 없이 추진되는 한국 지방외교 활동에 대해 근본적 성찰을 요하는 질문을 던진다는 점에 의의가 있다.

주제어: 동북아, 평화번영, 동북아시아 구상, 지방외교, 제주특별자치도, 제주국제자유도시, 세계평화의 섬 제주

* 제주대학교 정치외교학과 BK21 계약교수

I. 서론

동북아에서는 한편으로는 정보화와 세계화의 혁명적 조류에 따른 경제협력이 증가하고 있으나 다른 한편으로는 냉전구조의 지속에 따른 안보적 불안정성도 잔존하고 있다.¹ 브레진스키(Z. Brzezinski)는 동북아 지역의 이런 지정학적 특성을 ‘준안정적 권력관계’²라고 지적한다. 동북아 지역의 국가간 권력관계는 안정화되지도, 그렇다고 극도로 불안정한 상황도 아닌 즉, 안정과 불안정의 스펙트럼 상의 어딘가에 놓여 있다는 것이다. 남북한 관계도 2000년 남북정상회담을 계기로 다양한 분야의 교류·협력이 활발하게 이루어지고 있으나, 정치·안보 영역에서 존재하는 여전한 긴장과 불안 때문에 동북아 전반에서 관찰되는 것보다 훨씬 더 불안정 쪽에 가깝게 놓여 있다고 할 수 있다.

그런데 동북아 관계와 남북한 관계는 각각 독립적으로 작동하기도 하지만 상호 영향을 미치기도 한다. 특히 한 수준의 교류·협력의 증대가 다른 수준의 그것을 이끄는 ‘동시발전의 선순환 구조’³를 형성할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 즉 남북한 교류·협력의 증대는 동북아 지역협력의 촉진요인으로 작용할 수 있고, 동북아 지역협력의 증대는 남북한 교류·협력의 촉진요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 따라서 동북아 지역협력과 남북 교류·협력의 연계와 이를 통한 선순환 구조의 형성은 동북아 평화변영을 위한 중요한 과제가 된다. 이러한 동북아와 한반도 정세의 특징을 반영하여 참여정부는 ‘평화와 번영의 동북아시아’ 구현을 목표로 하는 ‘동북아시아 구상’⁴을 제시한 바 있다.

동북아시아 구상은 기본 취지와 추진전략 및 원칙 등에서 전임 정부의 ‘넓은’ 국가전략으로 치부될 수 없는 중요한 함의를 내포하고 있다. 이 구상은 동북아의 평화변영과 한반도의 평화변영은 긴밀하게 맞물려 있으며, 역내의 불안정한 권력

¹ Philip Yang, “Northeast Asia Security Cooperation: International Relations Theory and Embedded Regionalism,” Paper presented at the Third Meeting of the CSCAP Study Group on Future Prospect for Multilateral Security Framework in Northeast Asia, Beijing, China, 28-29 April 2006, p. 1. <<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Yang-280406.pdf>> (검색일: 2007. 12. 14); Peter Wallensteen, “Northeast Asia: Challenges to Conflict Prevention and Prevention Research,” in Niklas Swanstrom (ed.), *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia* (Sweden: Uppsala University, 2006).

² Zbigniew Brzezinski 저, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2002), p. 200.

³ 이에 대해서는 김규륜 외, 『남북협력과 동북아협력 연계 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 6 참조.

⁴ 동북아시아대위원회, 『참여정부의 동북아시아 구상』 (서울: 동북아시아대위원회, 2006).

관계로 인해 평화와 번영을 창출하기 위해서는 양자의 병행적 추구가 필요하다는 것을 강조하고 있다. 또한 동북아 역내 국가들 및 남북한 협력 가능성을 극대화하기 위해 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 기업, 시민사회 등 다양한 행위주체들의 중층적 협력을 주요 원칙의 하나로 설정하고 있는 것도 중요한 의미를 갖는다.⁵ 평화와 번영의 병행적 추구하고 다양한 행위 주체들의 중층적 협력은 동북아 지역 협력과 남북 교류·협력을 위한 민간외교, 공공외교, 지방외교 등과 같은 트랙 2 외교(track II diplomacy), 나아가 협력 가능한 다양한 주체들의 중층적·연계적 협력 방식을 강조하는 멀티트랙 외교(multi-track diplomacy)의 필요성을 방증하고 있다.

지방화와 세계화가 상호 교차하는 세방화(glocalization) 시대에 지방은 사회변화의 방향을 직접 설정해 나가야 할 뿐만 아니라 세계적 자원과의 긴밀한 연계를 통해 평화와 발전을 선도해야 하는 새로운 과제에 직면해 있다.⁶ 이를 위해 최근 지방의 자주적 역량과 노력을 기반으로 평화와 번영을 위한 다양한 국제교류 및 협력 사업들이 등장하고 있다. 예컨대, 경제적 세계화와 함께 지방의 통상외교는 가장 보편적인 번영을 위한 지방외교의 한 축이다. 이 뿐만 아니라 비경제적 동인, 즉 인도적 지원, 인권보호, 환경 및 개발 문제 등과 같은 적극적 평화 달성을 위한 이슈도 지방외교의 또 다른 한 축으로 등장하고 있다.

이런 맥락에서 본고는 ‘지방외교’(local diplomacy)의 시각에서 제주특별자치도(이하 제주도)의 평화번영 정책을 동북아 지역협력과 남북 교류·협력으로 구분하여 검토할 것이다. 제주도는 2002년 4월 1일 ‘제주국제자유도시특별법’이 제정되었고, 동법의 규정에 따라 2005년 1월 27일 국가 차원에서 ‘세계평화의 섬’으로 지정되었으며, 2006년 2월 21일 국제자유도시의 원활한 조성을 위해 제주도에 특별한 자치권을 부여하는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’이 제정되었다. 세방화의 흐름 속에서 추진되는 제주도의 국제자유도시와 세계평화의 섬 정책은 동북아 및 한반도 수준에서 평화와 번영의 병행적 추구하고 이를 위한 다양한 행위 주체들의 중층적·연계적 협력을 분석·평가하고, 향후 평화번영을 위한 지방외교의 역할과 함의를 탐색할 수 있는 적절한 사례가 될 수 있다. 따라서 본고는 제주 지방외교 사례를 바탕으로 동북아 평화번영을 위한 한국 지방외교의 활성화의 실천적·이론적 함의를 탐색하고자 한다.

⁵ 위의 책, pp. 24-26.

⁶ The Glocal Forum, “The Glocalization Manifesto” (September 2004), p. 3. <http://www.glocalforum.org/default.php?id=197&id_p=193&lng=en> (검색일: 2008. 4. 10).

II. 동북아 평화번영과 지방외교: 이론적 논의

참여정부는 동북아시대 구상에서 역내의 경쟁과 갈등, 대립의 역사를 극복하고 협력과 통합을 제도적으로 강화시켜 신뢰·호혜·상생의 지역공동체를 건설함으로써 평화와 번영의 선순환 구조 형성을 목표로 설정한 바 있다.⁷ 이 구상에는 경제협력과 군사·안보적 대결이 공존하는 동북아 지역의 특성상 남북한 간 교류·협력의 진전만으로는 한반도의 공고한 평화를 달성하기 어려울 뿐만 아니라 한반도 평화와 향후 통일과정은 남북한 당사자만의 문제가 아니라 동북아의 지역적 문제로 인식될 필요성도 고려되고 있다. 동북아시대 구상은 여기서 더 나아가 “북핵문제의 장기화와 동북아 안보 정세의 유동적 전개”로 말미암아 “번영과 평화의 순차적인 연계”⁸가 어렵게 됨에 따라 경제·안보·사회문화 교류·협력 등 여러 영역들을 연계시켜 병행 추진함으로써 평화와 번영의 시너지 효과를 극대화하기 위한 ‘동시 병행 연계’의 원칙을 제시하고 있다. 그리고 기존의 중심적 추진 주체였던 중앙정부만이 아니라 지방정부, 기업, 시민사회 등 여러 행위주체들이 참여할 때 보다 효과적인 지역공동체 건설이 가능할 것이라는 관점에서 ‘중층적 협력’의 원칙도 제시하고 있다.⁹

본고는 참여정부의 동북아시대 구상이 전임 정부의 낡은 정책으로 치부될 수 없는 중요한 함의를 이 두 가지 추진 원칙에서 찾을 수 있다고 본다. 즉 어떻게 평화와 번영의 관계를 설정하고 또 양자를 연계시킬 것인가 하는 문제와 평화와 번영의 효과적인 추진을 위한 중층적 협력 주체의 하나인 지방의 외교를 어떻게 활용할 것인가 하는 문제이다.

1. 평화와 번영의 관계

동북아 평화번영의 궁극적 목표는 안보협력체와 경제협력체의 형성이며, 이를 위한 추진 원칙은 동북아 및 한반도 수준에서의 평화협력과 경제협력, 그리고 이들의 병행적 연계 추진이다.¹⁰ 이는 어떻게 동북아와 한반도에서 평화와 경제의

⁷ 동북아시대위원회, 『평화와 번영의 동북아시대 구상』 (서울: 동북아시대위원회, 2005), p. 14; 박경석, “동아시아의 협력과 갈등의 역사,” 동북아시대위원회 수시연구과제 (2005) 참조.

⁸ 동북아시대위원회, 『평화와 번영의 동북아시대 구상』, p. 6.

⁹ 위의 책, pp. 25-28.

¹⁰ 동북아시대 위원회 홈페이지 <<http://www.nabh.go.kr/policy/community.html>>의 “정책안내” 참조.

관계를 선순환 구조로 정착시키느냐 하는 문제에 다른 아닐 것이다.

평화협력과 경제협력의 관계에 관한 논의는 평화(또는 안보)와 경제의 상호작용을 보는 두 가지 이론적 시각에 대한 논쟁에서 출발할 수 있다.¹¹ 하나는 경제와 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보분야의 협력으로 발전하여 안보공동체의 형성을 통해 통합, 즉 평화에 이를 것이라고 가정하는 기능주의적 통합이론을 둘러싼 논쟁이고, 다른 하나는 국가간 경제적 상호의존성의 확대·심화가 갈등과 분쟁을 감소시킴으로써 평화에 기여한다고 가정하는 자유주의적 국제관계론의 시각이다.

기능주의 이론가들은 전쟁의 근원이 경제적·사회적 격차에서 비롯되기 때문에 전쟁의 부재를 위해서는 이러한 격차를 완화시키고 삶의 질을 향상시켜야 한다는 입장을 취하고 있다. 따라서 전쟁의 부재를 위해서는 정치적 문제보다는 그러한 격차를 배태시키는 비정치적 문제 해결에 주력해야 한다고 강조한다.¹² 기능주의적 시각에서 평화에 이르는 경로는 비정치 영역에서의 협력사업을 강화함으로써 그 편익을 상호 향유할 뿐만 아니라 국제협력의 유용성이 다양한 비정치 영역으로 확산되는 파급효과(spill-over)를 가져오고, 이것이 다시 지속적인 경험적 학습을 통해 정치 영역에서의 국제협력을 유인함으로써 평화의 창출 또는 유지를 가능케 한다는 것이다. 그러나 이에 대해 평화를 위한 통합과정에서 정치적 요소를 중요시하는 신기능주의 이론가들은 비정치 영역에서의 협력이 자동적으로 정치영역의 협력으로 전이·파급되지 않는다고 비판한다. 비정치적 협력의 경우에도 이를 성사시키기 위한 정치적 협상과 타협이 요구될 뿐만 아니라 안보와 관련된 정치적 협력은 상호 신뢰구축이 선행되어야 하며, 비정치 영역의 협력과는 별도의 정치적 결단이 필요한 영역이라는 것이다. 따라서 신기능주의자들은 비정치적 공동 관심사에 대한 기능적 협력만으로 평화에 이르는 어렵기 때문에 국가를 구속할 수 있는 초국가적 기관의 설립을 통한 정치적 접근이 필요하다고 주장한다.

한편, 자유주의적 국제관계 이론가들은 개방적인 시장에 기반한 교역이 공동 번

¹¹ 박종철 외, 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 28. 평화협력과 경제협력의 관계 또는 평화(또는 안보)와 경제의 상호작용에 관한 이론적 논의와 이의 적용을 검토하는 국내 연구서들로는 다음을 참조할 것. 김규륜 외, 『남북협력과 동북아협력 연계 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 김규륜 편저, 『동북아 지역협력의 새로운 연계』 (서울: 통일연구원, 2007); 류상영, “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006 봄).

¹² 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합 정책에 주는 정책적 함의,” 『한국정책과학학회보』, 제8권 제3호 (2004), p. 5 참조.

영을 이끌고, 이 과정에서 형성되는 상호의존의 확대·심화가 무역의 가치를 증진 시킴으로써 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다는 입장을 취한다. 즉 “무역이 경제적 이익을 창출하고 심각한 분쟁이 무역의 장애요인이 되기 때문에 정책결정자들은 중요한 무역 상대국과의 전쟁을 회피한다”¹³는 것이다. 자유시장 체제하에서 전혀 분쟁이 없는 것은 아니지만 그런 체제 하에서의 국가이익은 주로 경제적 이익이고, 이런 점에서 군사행동이나 영토점령은 고비용의 실익 없는 투자일 수 있기 때문에 분쟁이 전쟁으로 확대될 개연성은 줄어든다는 것이다.¹⁴ 그러나 이에 대해 국제정치에서 권력의 중심성과 국제체계의 무정부적 특성을 강조하는 (신) 현실주의자들은 경제적 상호의존은 평화에 이르는 부분적인 요소로 기능할 뿐이라고 비판하며, 국제사회의 평화는 국가간 힘의 균형을 이룰 때 또는 하나의 우월한 세력이 여타 세력을 강력하게 지배할 수 있을 때 가능하다고 주장한다.

이러한 양대 논쟁을 통해서 볼 때, 경제협력이 평화와 번영을 구현하기 위한 중요한 실마리가 되지만, 충분조건이라고 할 수는 없다. 또한 안보 및 평화협력의 추진이 평화번영의 구현을 위한 중요한 계기가 되지만 협력과 통합을 저해하는 다양한 요인들 때문에 쉽지 않은 과제이다. 따라서 기능주의 이론이나 자유주의적 국제관계론이 주장하는 경제협력(을 통한 상호의존)이 평화를 이끈다는 가정은 낙관적인 단선적(linear) 결정론이라는 비판을 피하기 어렵다.

이처럼 평화와 번영의 순차적 연계가 어려운 문제라면, 그 대안으로 선택할 수 있는 평화(또는 안보)와 경제의 상호작용은 경제협력과 평화협력을 동시에 병행적으로 연계시키면서 양자의 선순환 구조를 창출하는 것이 될 것이다. 경제협력의 평화적 효과가 직접적이기보다는 간접적이며 단기적이라기보다는 장기 지속의 과정을 통해 나타날 수 있다는 점에서 지속적인 경제협력은 평화에 이르는 필수조건이 될 수 있다. 이에 비해 그 효과가 비교적 직접적이고 단기적으로 나타날 수 있지만 쉽게 달성하기는 어려운 평화협력의 추진을 위해서는 정치의 다양한 영역에서 상호 신뢰구축과 지속적이고 단계적인 정치적 협상과 타협을 추구해야 할 것이다. 이것은 곧 경제협력과 평화협력의 동시 병행과 상호 연계를 통해 점진적으로 양자의 선순환 구조 형성을 지향해야 한다는 함의를 담고 있는 것이다.

¹³ Katherine Barbieri and Jack S. Levy, “Does War Impede Trade? A Response to Anderton & Carter,” *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 5 (2001), pp. 619-620.

¹⁴ ‘보이지 않는 손’에 의한 경제적 세계화의 긍정적인 외부효과가 전쟁보다는 평화를 촉진하는 경향을 보인다는 것을 경험적으로 실증하는 연구로는 Erik Gartzke and Quan Li, “War, Peace, and the Invisible Hand: Positive Political Externalities of Economic Globalization,” *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4 (2003) 참조.

2. 평화번영을 위한 지방외교

오늘날 국가는 전통적 권위를 위협받는 탈국가성의 양상을 보이고 있다. 세계화와 지방화의 교차, 즉 세방화(globalization)로 인한 통합과 분열의 공존적 세계(fragmengrative world)에서 국가의 권위는 초국경적·초국가적인 차원으로 ‘상향 이동’하고, 사회운동 및 NGOs로 ‘수평 이동’하며, 또한 국가의 하위 집단, 즉 지방으로 ‘하향 이동’하고 있다.¹⁵ 여기에 정보화 현상까지 가세하면서 국가는 더 이상 정치와 국제관계에서 유일한 주요 행위자의 지위를 상실해 가고 있다.¹⁶ 국가 권위의 분산과 이동은 국가의 전관사항(專管事項)으로 간주되어 오던 외교 영역에서도 예외가 아니다. 국제무대에서 활동하는 다양한 국제기구들과 국제 NGOs 및 다국적 기업들의 영향력이 크게 증대되고 있고, 국내 무대에서도 국내 NGOs 및 일반 시민들의 외교정책에 대한 관여 수준은 점점 더 높아지고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 동북아에서 평화와 번영의 선순환 구조를 형성하기 위해서는 국가 중심적 접근을 넘어 지방정부, 기업, 시민사회 등 다양한 주체들의 협력이 필요하다. 그리고 이러한 협력 주체들이 다양한 층위, 즉 동북아 지역 수준, 남북한 관계의 한반도(국가) 수준, 그리고 역내 국가들의 지방 수준 등에서 동시다발적으로 협력을 추진해 나가는 중층적 협력이 필요하다. 이러한 세 층위 중에서 동북아 수준 및 한반도 수준에서의 협력체계 구축에 관해서는 그동안 많은 논의들이 이루어져 왔다. 역내 국가간 안보 및 경제협력 공동체 건설을 위한 협의체 건설을 위한 논의¹⁷와 2000년 남북 정상회담 이후 남북경협을 비롯하여 인도적 지원과 인적 교류 등에 관한 논의들이 그것이다.

이러한 기존 논의들에 비해 비교적 최근 들어 논의가 시작되고 있는 ‘지방외교’는 “지방분권화의 종착점과 국가사무의 권한이양의 마지막 단계쯤에 위치”¹⁸하면

¹⁵ James N. Rosenau, “Toward an Ontology for Global Governance,” in Martin Hewson and Timothy F. Sinclair (eds.), *Approaches to Global Governance Theory* (New York: State University of New York Press, 1999), pp. 292-293.

¹⁶ Elizabeth Smythe and Peter J. Smith. “New Technologies and Networks of Resistance,” in Evan Harold Potter (ed.), *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century* (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2002), pp. 48-82.

¹⁷ 예를 들면, Philip Yang, “Northeast Asia Security Cooperation: International Relations Theory and Embedded Regionalism,”; Niklas Swanström, “Regional Cooperation and Conflict Prevention,” in Niklas Swanstrom (ed.), *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia* (Sweden: Uppsala University, 2006); Dick K. Nanto, “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” CRS Report for Congress, Order Code RL33653 (January 4, 2008).

¹⁸ 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』 (서울: 사회교육문화사,

서, 주로 지방 차원에서 기획되고 추진되는 국제교류 및 협력 활동이며, 외교 주체의 다원화를 보여주는 대표적인 현상의 중의 하나이다.¹⁹ 지방외교는 국경을 사이에 두고 있는 두 국가 이상의 지방정부 간 교류와 협력을 주로 의미하며, “국가체제가 아닌 지방차원이면서, 민간단체를 통한 비정치·군사적 교류”이기 때문에 주변 정세의 영향으로부터 비교적 자유롭고 교류와 협력의 지속성과 안정성도 상대적으로 높다고 할 수 있다.²⁰ 지방외교는 일반적으로 지방정부가 그 수행 주체라고 볼 수 있으며, 외교활동을 위한 지방의 중앙으로부터의 자율성이 제도적으로 보장되어야 한다. 따라서 지방외교를 수행하기 위한 제도적 조건으로 지방자치가 필수적이다. 그러나 지방외교 역시 반드시 공식적인 지방정부의 전유 영역이라고 할 수 없다. 지방자치가 풀뿌리 민주주의의 실현을 위한 제도적 방안인 것처럼, 지방외교는 비공식적인 풀뿌리 수준의 외교 역량을 바탕으로 수행된다.

지방외교의 동인에 대해서는 분석 수준과 관점에 따라 다양한 설명들이 제시되지만, 대체로 자기 이익(self-interest)의 동기와 공동체 이익(community-interest)의 동기로 구분할 수 있다.²¹ 자기 이익의 동기는 “경제적 이익의 추구를 위한 통상외교”에서, 그리고 공동체 이익의 동기를 “인도적 원조, 인권보장, 환경보호 등의 국제협력”에서 분명하게 나타난다고 주장한다.²² 이러한 구분은 본 고의 주제와 관련해서 유용한 분석적 구분이라고 할 수 있다. ‘동북아 평화번영’의 추진 동기는 동북아 지역에서의 경제협력과 평화협력이며, 역내 국가들의 경제적 상호 이익과 역내 국가들 간의 안보협력 및 다양한 평화교류를 통한 지역공동체 건설을 궁극적 목표로 하기 때문이다.

최근까지 가장 대표적인 지방외교의 양태는 도시간 파트너십 구축을 위한 ‘자매결연’ 사업이다.²³ 그러나 지방정부 수준의 공식적인 외교의 틀을 벗어나면 훨씬 더 다양한 지방외교 활동을 찾을 수 있다. 지방·국가·지역을 뛰어 넘는 보편적 이슈들, 예컨대 환경보호, 사회개발, 개발원조, 인권보장, 긴장완화, 평화구축 등에서

2006), p. 10.

¹⁹ 지방외교 이외에도 공공외교(public diplomacy), 트랙 2 외교(track II diplomacy), 시민외교(citizen diplomacy), 멀티트랙 외교(multi-track diplomacy) 등은 공통적으로 전통적인 국가 중심적 외교 패턴의 변화를 보여주는 용어들이다. 이에 대해서는 다음 사이트를 참조할 것. <<http://www.beyondintractability.org/>>.

²⁰ 양현모 외, 『한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 102.

²¹ 안성호, “지방자치외교의 성격,” 『한국행정정보』, 제32권 제4호 (1998), pp. 228-229.

²² 위의 글, p. 229.

²³ 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 20.

는 민간의 독자적인 또는 공공부문과의 협력을 통한 다양한 협력활동을 찾아볼 수 있다. 따라서 지방은 평화와 번영의 동북아시대 구현을 위한 중요한 행위주체가 될 수 있으며, 경제 및 개발정책, 국제교류와 협력 사업 등의 주체로서 카운터파트들과의 보다 긴밀한 관계를 발전시키는 외교적 역할이 요청된다. 지방은 동북아의 평화번영을 위해 평화구축 과제와 번영구현 과제를 상호 연계의 기반 하에 추진하되, 동북아의 지정학적 특성을 고려하여 동북아 수준과 한반도 수준에서 각기 또는 병행적으로 추진해야 할 것이다.

이런 측면에서 본고는 동북아 평화번영을 위한 지방외교의 활동 영역을 남북한 경제협력과 평화협력, 동북아 경제협력과 평화협력으로 구분하여 번영구현 사업인 국제자유도시 조성 및 평화구현 사업인 세계평화의 섬을 추진하고 있는 제주 사례를 분석할 것이다.

III. 제주도의 평화번영을 위한 지방외교: 사례연구

1. 제주도의 평화번영정책: 제주국제자유도시와 세계평화의 섬 제주

제주도는 2002년 4월 1일 ‘제주국제자유도시특별법’이 제정되면서 국가적 지원 하에 국제자유도시 조성을 추진하고 있다. 국무총리실 산하의 제주국제자유도시추진기획단은 “제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득·복지를 향상”²⁴이라는 목표를 달성하기 위해 내외국인이 선호하는 환경친화적 관광·휴양도시, 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능도시, 도민소득 향상과 국제화 선도·기능·함양 등의 세 가지 개발전략을 수립했다.

그러나 제도적 기반, 정부지원, 자치역량 미흡 등의 문제로 인해 인프라 개발, 7대 선도프로젝트, 외자유치 등에서 부진을 면치 못함에 따라, 이를 개선하기 위해 제주도에 특별한 자치권을 부여하는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(2006. 2. 21)이 제정되었다. 특별자치도 출범과 함께 제주도는 강화된 각종 권한과 자율성을 바탕으로 국제자유도시 추진의 한계를 극복하기 위한 제주국제자유도시종합계획을 보완하는 작업에 착수, 4대 핵심산업(관광·청정 1차산업·교육·의료)과 이에 기반한 첨단산업(IT, BT) 육성방향을 제시하는

²⁴ 제주국제자유도시추진기획단, 『제주국제자유도시 기본계획』 (2001. 11), p. 5.

‘4+1 핵심산업’을 중심으로 한 보완계획을 마련하여 이를 추진하고 있다.²⁵

국제자유도시 조성 사업은 지방이 주도하는 동북아 공동번영의 상징적 사업 가운데 하나라고 할 수 있다. 이 사업은 또한 제주 지역발전을 통해 변방에서 중심으로의 수렴을 위한 국가균형발전정책으로서의 상징성도 갖고 있다. 뿐만 아니라 제주도민의 소득·복지 수준을 높임으로써 궁극적으로 삶의 질을 향상시키기 위한 지역발전정책으로서의 의미 또한 빼놓을 수 없다. 따라서 제주국제자유도시는 복합적이고 중층적인 구도 속에서 지역발전과 지역주민의 삶의 질을 높이기 위한 수단이면서, 국가균형발전의 주요 정책인 동시에, 동북아 공동번영의 거점으로서의 다양한 역할을 부여받고 있는 대표적인 평화번영정책 사업의 하나로 그 위상과 의미를 부여할 수 있을 것이다.

한편, 2004년 1월 27일 지정된 ‘세계평화의 섬 제주’는 모든 위협요소로부터 자유로운 상태인 적극적 의미의 평화를 실현하기 위해 사회구성원간의 지적·인적·물적 네트워크를 형성하고, 이를 기반으로 평화를 창출·확산하는 역할을 부여받고 있다.²⁶ ‘세계평화의 섬’은 전쟁의 부재로서의 소극적 평화 뿐만 아니라 다양한 구조적 폭력의 제거까지 포함하는 적극적 평화를 지향하고 있다. 즉, 실천목표로서 “전쟁·인권·환경·범죄·빈곤·사회적 차별 등 제반 위협요인으로부터 자유롭고 안전한 섬”을 설정하고 이를 “범 도민적 실천운동”을 통해 “세계평화의 섬 제주 구현”을 이를 뿐만 아니라 더 나아가 “범 국민적, 세계적 수준으로 확산”을 지향하고 있다.²⁷ 제주도는 세계평화의 섬 실천전략으로 ① 인권과 복지가 보장되는 제주 평화공동체 구현, ② 지역·국가·세계와의 교류를 확대하는 국제자유도시 추진, ③ 인간과 자연의 조화를 추구하는 환경친화적 발전모델 제시, ④ 남·북한 화해 협력과 동북아 평화와 번영의 선도역할 수행 등을 제시하고 있다.²⁸

‘세계평화의 섬 제주’는 적극적 평화 협력 및 실천 활동을 통해 한반도와 동북아 평화 정착에 기여하고 국제평화와 교류의 중심지로서, 그리고 각국 정상들의 회담 장소로서 뿐만 아니라 세계평화의 섬 사업과 연계된 국제기구·국제회의 유치 등 이른바 평화산업 육성을 통한 지역발전, 그리고 나아가 지역 주민과 내외 관광객들에게 평화교육의 장으로 발전할 것으로 기대된다. 보다 장기적으로 제주는 성공적인 국제자유도시 건설을 위해 제주도가 동북아 국가간의 이념 및 군사적 대립

²⁵ 제주특별자치도, 『제주국제자유도시종합계획 보완계획(안): 4+1 핵심산업을 중심으로』 (2006).

²⁶ ‘세계평화의 섬’ 홈페이지 <<http://www.peace.jeu.kr/>>.

²⁷ 제주특별자치도, “세계평화의 섬 지정 2년’ 주요 성과와 향후계획” (2007. 1. 26), p. 4.

²⁸ 위의 글, p. 4.

구도의 역학관계 속에서 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고, 한반도 내지 동북아의 평화체제를 구축하는데도 중요한 역할 수행이 기대되고 있다.

2. 한반도 평화변영을 위한 지방외교

한반도 차원에서 제주도의 지방외교는 북한과의 교류·협력이 중심 사업으로 추진되어 왔다. 제주도의 대북교류·협력 사업은 1998년 이래 10년 동안 꾸준히 지속되어 왔으며, 인도적 지원과 인적 교류, 그리고 경제협력 등 다양하게 이루어져 왔다.

우선, 인도적 차원에서 가장 주목할 만한 제주도의 대북 교류·협력 사업은 외신으로부터 ‘비타민 C 외교’²⁹라는 평가를 받았던 ‘감귤 보내기 운동’을 들 수 있으며, 6·15 정상회담 이후부터는 당근 보내기, 목초 종자 지원, 의약품과 내의 지원, 그리고 수해복구 지원 등의 사업을 추가했다.

‘감귤 보내기 운동’을 통해 제주도는 1998년 과잉 생산된 감귤을 북한의 심각한 식량난 해소를 위해 2007년까지 10년 동안 총 48,000톤 가량을 지원했다.³⁰ 이 운동은 농가의 지지와 협조를 바탕으로 과잉 유통될 수 있는 생산량을 조절함으로써 감귤가격 안정화 효과를 가져왔다는 점에서 인도적 지원이었음에도 결과적으로는 일방적 지원사업보다는 윈윈 성격의 사업이었다는 특징을 보이고 있다. 또한 이 운동은 대규모 인적 교류로 발전하는 새로운 계기를 만들기도 했다. 즉 제주도의 지속적인 대북지원에 대한 감사의 표시로 북한 당국은 제주도민방북단을 네 차례나 초청했다.³¹ 제주도지사, 제주도의회의장을 비롯, 민·관·학·언론계 등의 다양한 인사들로 구성된 제주도민의 방북은 지방자치단체로서는 초유의 대규모 인적 교류로서 민간 차원에서 남북교류·협력의 새로운 장을 열었다. 특히 중앙정부의 중재 없이 남북협력제주도민운동본부가 북한의 민화협과 직접 협의하여 국적기를 이용, 제주-평양 직항로를 통해 이루어 졌다는 데서도 남다른 의미를 찾을 수 있다.

한편, 제주도는 제주산 마늘을 북한 근로자들의 임노동을 이용하여 고부가가치의 ‘손(간)마늘’을 생산하는 윈윈형 농업 경협사업을 추진하고 있다. ‘우리민족서

²⁹ *Asian Wall Street Journal*, August 24, 2002.

³⁰ 제주발전연구원, 『세계평화의 섬 제주’의 평화산업: 기회와 도전』 (서울: 보고서, 2008), p. 213.

³¹ 제1차 방북(2002. 5. 10~15) 253명, 제2차 방북(2002. 11. 25~30) 257명, 제3차 방북(2003. 8. 25~30), 제4차 방북(2007. 11. 12~14) 70명 등 총 4회에 걸쳐 총 836명이 방북했다.

로돕기운동본부'의 중재로 '(주)산과들 농산물'이 북한의 '정성제약'과 개성공단에 마늘임가공 공장 설치에 합의, 2006년 10월부터 생산에 들어갔다. 그리고 이 사업을 계기로 제주도는 관광 및 축산 부문으로 경협사업을 확대할 수 있는 가능성을 열어 가고 있다. 실제로 '감귤 보내기 운동'과 세 차례에 걸친 대규모 인적 교류를 통해 형성된 상호 신뢰 덕분에 제4차 제주도민 방북에서 경협 사업을 의제로 간담회를 개최할 수 있었다. 북한의 민간교류 창구인 민화협 회장단과 정책 간담회를 통해 제주도는 제주마늘 임가공사업의 발전방안과 제주양돈 협력 등 추가적인 경협사업에 관한 논의를 진행할 수 있었다.

제주도는 그동안 대북교류·협력 사업의 활발하고 원활한 추진을 위해 다양한 행위주체들이 공동으로 참여하는 추진체계를 확보해 왔다. 1998년 시작된 '감귤 보내기 운동'을 대규모 사업으로 확대하기 위해 민관이 함께하는 1999년 12월 '새 천년맞이 북한에 감귤 보내기 제주도민운동'이 출범했다. 그리고 2000년에는 범도민 운동으로의 전환을 위해 제주도지사를 명예이사장으로 하여 시장, 군수, 종교계, 문화계 인사들이 자문위원으로 참여하고, 방북 경험자를 중심으로 하는 후원회를 구성, 민관이 함께 참여하는 '북한동포돕기제주도민운동본부'를 결성했고, 2001년에는 이를 '남북협력제주도민운동본부'로 개칭, 지속적인 사업을 추진해 오고 있다. 또한 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범에 맞춰 행정조직으로 '평화협력과' 내에 '남북교류계'가 신설됨으로서 지방정부 차원에서 본격적인 대북교류 업무를 시작했다. 아울러 2007년 4월에는 제주특별자치도의회 문화관광위원회에서 '제주특별자치도 남북교류·협력에 관한 조례안'을 수정 가결되었다. 이 조례 제정을 계기로 제주도는 대북교류·협력 사업을 위해 도의원, 시민단체 대표 등으로 구성된 '남북교류·협력위원회'를 설치³²해 대북사업의 전반적인 정책을 지원할 수 있게 되었다.

제주도의 대북교류·협력은 사업의 지속성과 활성화를 담보하기 위해 생산자와 도민의 지지를 바탕으로 제주특별자치도가 사업 추진을 위한 행·재정적 지원을 담당하고, 농협과 감협은 농산물의 수집·수매를 맡고, 남북협력제주도민운동본부는 대북접촉과 남북협력 기금의 신청 및 집행, 그리고 전달과 모니터링 등을 전담하는 분업구조를 형성하면서 민관협력 사업으로 지속적인 발전을 해오고 있다.³³

³² 『뉴시스』, 2007년 12월 12일.

³³ 제주발전연구원, 『'세계평화의 섬 제주'의 평화산업: 기회와 도전』.

3. 동북아 평화번영을 위한 지방외교

지방외교 개념이 국내에 소개된 지 얼마 되지 않았기 때문에 대체로 거의 모든 지방자치단체의 지방외교 활동은 초보적인 단계에 머물러 있다.³⁴ 이러한 지방외교 전반에 걸쳐서 나타나는 미진한 활동 때문에 특정 지방자치단체의 특정 지역을 대상으로 한 지방외교 활동도 취약한 양상을 보일 수밖에 없을 것이다. 우선, 제주도의 전반적인 지방외교 현황을 국제교류, 국제협력, 국제통상의 세 영역으로 구분³⁵하여 개괄할 것이다.

첫째, 상호 우호적 협력과 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 한 지방차원의 국제교류는 외국 지방자치단체와 자매결연 또는 우호협력을 중심으로 이루어진다. 2008년 3월 현재 제주특별자치도의 국제교류는 <표 1>에서 보듯이, 전체적으로 8개국 13개 지역과 이루어지고 있으며, 특별자치도 차원에서 8개국 13개 도시와 협력관계를 유지하고 있고, 행정시(제주시, 서귀포시) 차원에서는 4개국 17개 도시와 자매 및 우호도시를 체결하고 있다. 그런데 제주국제자유도시가 출범한 2002년 이후의 성과는 별로 두드러지지 않는다. 제주특별자치도의 자매결연 1건, 제주시의 우호도시 협력 3건에 불과하다.

둘째, 지방자치단체가 국제기구에 가입하거나 국제회의나 단체 등에 참여함으로써 함께 공동의 목적을 실현하는 국제협력 분야에서 제주도는 한일해협지사회의³⁶에 참여하고 있으며 총 7개의 국제기구에 가입하고 있다. 이 중에서 국제자유도시 조성 사업 추진 이후 가입한 국제기구가 4개로 국내 타 지방자치단체에 비해 비교적 활발한 활동을 펼치고 있으며(<표 2> 참조),³⁷ 2007년 10월에는 세계지방자치단체연합(UCLG) 세계총회를 제주에서 개최한 바 있다.

³⁴ 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』; 강택구, “한국 광역 지방자치단체의 대북교류 및 지방외교,” 제1회 평화통일 전문가 한마당, 『지방화시대의 통일정책』 자료집(2007. 5. 25~26); 박경국, 『한국의 지방외교정책』 (서울: 한국학술정보, 2006).

³⁵ 박경국, 『한국의 지방외교정책』, p. 89.

³⁶ 1992년부터 한국측에서는 제주, 부산, 전남, 경남, 제주가, 일본측에서는 후쿠오카, 사가, 나가사키, 야마구치가 참여하고 있다.

³⁷ 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 177.

<표 1> 제주특별자치도의 국제 교류 현황 (2008. 3. 20 현재)

구 분		외국도시/단체/국제기구명(체결/가입연도)	
제주 특별 자치도	자매결연도시(5)	미국 하와이주(1986), 인도네시아 발리주(1989), 러시아 사할린주(1992), 중국 해남성(1995), 포르투갈 마데이라주(2007)	
	우호도시(4)	대만 타이페이시(1997), 호주 태즈매니아주(1997), 일본 시즈오카현(2000), 중국 대련시(2001)	
행 정 시	제주시	자매결연도시(6)	일본 와카야마현 와카야마시(1987), 중국 산둥성 래주시(1995), 미국 캘리포니아주 산타로사시(1996), 일본 효고현 산다시(1997), 중국 계림시 관서장족 자치구 꾸이런시(1997), 프랑스 르양시(2004)
		우호도시(6)	미국 라스베이가스시(1997), 중국 양저우시(2000), 중국 쿤산시(2001), 일본 벳부시(2003), 일본 아라카와구시(2006), 중국 흥춘시(2007)
	서귀포시	자매결연도시(4)	일본 와카야마현 기노가와시(1987), 일본 사가현 가라쓰시(1994), 중국 요녕성 흥성시(1996), 일본 이바라키현 카시마시(2003)
		우호도시(1)	중국 해남성 삼아시(1999)

자료: 제주특별자치도, “자매·우호도시 현황,” 내부자료.

<표 2> 제주특별자치도의 국제기구 가입 현황 (2008. 3. 20 현재)

가입 국제기구	가입연도	담당 부서
동북아자치단체연합(NEAR: The Association of North East Asia Regional Governments)	1996	평화협력과
한미경제협의회(KUSEC: Korea-U.S. Economic Council. Inc)	2002	
세계지방자치단체연합(UCLG: United Cities and Local Government)	2004	
아태관광협회(PATA: Pacific Asia Travel Association)	1985	관광마케팅과
미주여행업협회(ASTA: American Society of Travel Agents)	1995	
자치단체국제환경협의회(ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)	2005	환경정책과
WHO 서태평양지역 건강도시 연합(AFHC: Alliance For Healthy Cities)	2005	보건위생과

자료: 제주특별자치도, “자매·우호도시 현황,” 내부자료.

셋째, 최근 각 지방정부들이 가장 역점을 두는 국제통상 분야에서 제주도의 실적은 만족할 만한 수준이 아니다. 먼저 <표 3>의 수출입 실적을 보면 2000년 이후 해를 거듭할수록 무역수지 적자 폭은 점점 더 커지고 있다. 외국인 투자는 7개 사업에 1조 4,687억 원이 확정되었고, 이중 483억 원은 이미 투자가 진행 중이다. 전체 규모로 볼 때, 관광개발 분야는 5개 사업에 1조 3,946억 원이 투자 진행 중이고, IT와 BT분야는 2개 사업에 741억 원이 투자될 예정이다.³⁸

<표 3> 제주특별자치도 수출입 실적 (백만\$)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
수 출	40	45	45	59	70	63	57	58
수 입	53	67	58	111	110	141	244	181
무역수지	-13	-22	-13	-52	-40	-78	-187	-123

자료: 한국무역협회 홈페이지(<http://www.kita.net/>), 지역별 수출입 통계.

이상을 통해서 볼 때, 전반적인 제주도의 지방외교 활동은 저조한 것으로 평가되며, 2002년 국제자유도시 조성 사업 이후에도 국제기구 가입을 통한 국제협력 활동 분야 이외에는 발전 양상이 보이지 않고 있으며, 수출입 실적에서는 오히려 무역수지 적자폭을 더욱 확대해 가고 있다. 물론 몇 개국 몇 개 도시와 자매결연을 맺고 있는가, 몇 개의 국제기구에 참여하고 있는가, 무역수지는 어떻고 외국인 투자는 얼마나 유치했는가 하는 문제는 경제적 상호의존의 정도와 지방외교 활동에 대한 적극성 여부를 판단할 수 있는 지표 중의 하나이다. 그러나 평화번영을 위한 지역협력에서는 상호의존성의 증대를 어떻게 협력체계의 틀로 발전시키느냐 하는 측면도 중요하다. 이런 점에서 유럽통합 사례를 바탕으로 동북아 평화번영을 위한 지방외교의 역할을 재설정해 볼 필요가 있을 것이다.

주지하듯이, 유럽통합 사례가 동북아의 평화와 번영을 위한 지역공동체 구축

³⁸ 관광개발 분야에서 진행중인 투자로는 컨벤션앵커호텔(홍콩 타갈더, 2,847억 원, '07. 6월 착공), 폴로승마장(싱가폴 폴로컨트리클럽, 232억 원, 환경영향평가 접수), 고급휴양시설(미국 ADG사, 3,267억 원, 사업예정자 지정), 예래휴양형주거단지(말레이시아 버자야, 6억불, '07. 10. 23 기공), 신화역사공원(말레이시아 버자야, 2억불, '07. 12. 21 기공) 등이며, IT·BT분야에서 투자 예정인 사업으로는 메디컬사업(홍콩 보타메디, 600억 원 중 60억 원 투자), 반도체사업(대만 원본드, 141억원, 주식매입 완료) 등이 있다. 제주특별자치도 국제자유도시본부 투자정책과, “특별자치도 출범 2년차 내·외국인 투자유치 성과 가시화,” (2007. 12. 28).

에 주는 중요한 시사점은 가시적 성과를 보일 수 있는 실현 가능한 분야, 즉 경제통합을 우선과제로 삼아 순차적이고 기능주의적 접근방법으로 이를 제도화했다는 점이다. 또한 ‘헬싱키 프로세스’에 의해 탄생한 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)의 사례와 같이 통합의 군사안보적 기반으로서 다자안보협의체의 창설을 통해 평화체제를 구축할 수 있었다. 따라서 경제적 상호의존과 공통의 안보적 위협을 어떻게 협력과 통합의 발판으로 삼느냐가 지역공동체 형성의 중요한 과제라고 할 수 있다.

그러나 아직까지 제주도가 동북아 지역공동체 형성을 위한 활동을 찾기는 쉽지 않다. 위에서 살펴본 국제교류·협력·통상 분야 현황에서 볼 수 있듯이, 제주도가 그동안 동북아 역내에서의 지방외교 활동을 특별히 강조해 왔다는 것을 확인하기 어렵다. 단지 하나의 가능성 차원에서 본다면, 제주 프로세스(Jeju Process)를 통해 동북아 다자 안보협력의 화두를 던졌다는 점이 주목할 만하다고 할 수 있다. 2007년 6월 『동북아시아의 평화와 변영: 유럽경험의 탐색』이라는 주제로 개최된 제4회 제주평화포럼은 동북아 다자안보협력체제 형성의 필요성을 재삼 강조하는 계기였다. 여기서의 주된 논의는 동북아가 과거 어느 때보다도 다자안보협력을 필요로 하는 지역으로 헬싱키 프로세스를 참고로 하는 제주 프로세스의 실현을 촉구했다. 이는 제주프로세스가 역내의 평화와 안정을 위협할 수 있는 북핵위기, 군비경쟁, 비전통적 안보현안 등을 다루는 데 있어 바람직한 자산으로 활용될 수 있음을 강조한 것이다. 선언문은 다자안보협의를 위한 프로세스가 조속히 실현되도록 한국정부가 중심이 되어 필요한 조치를 취하자는 정신을 담고 있으며, 동북아 지역의 정부간, 그리고 비정부단체간의 지속적이고도 신축성 있는 대화협의체의 구축을 강조하고 있다.³⁹ 제주평화포럼에서의 제주프로세스에 관한 논의와 기대는 단기적 비판보다는 중장기적 측면에서 하나의 가능성을 열었다는 점에서 의의가 있다.

³⁹ 고성윤, “제주프로세스 구상과 OSCE와의 협력 방향에 대한 고찰,” *JPI Working Papers*, No. 6 (2007), p. 4.

IV. 평화번영을 위한 한국 지방외교의 실천 방향

1. 제주 사례의 실천적 함의

세방화의 흐름 속에서 추진되는 국제자유도시, 세계평화의 섬, 특별자치도의 성공적 추진을 위해 제주도는 남북한관계와 동북아 역내 국가 및 지방들과의 대외관계 활성화를 위한 적극적인 지방외교를 추진해야 할 필요성에 직면해 있다. 그러나 아직까지 제주도의 평화번영 사업은 동북아 전반에 걸친 활동에 비해 남북 교류·협력에 상당히 치중되어 있다.

제주도의 남북교류·협력은 약한 도세(道勢)에 비해 몇 가지 주목할 만한 성과들을 달성한 것으로 보인다. 10년간 지속된 감귤 보내기 운동과 이에 대한 보답 성격으로 이루어진 네 차례의 제주도민 방북은 타 자치단체에서 찾아보기 어려운 호혜적 교류사업인 것으로 평가된다. 그리고 이렇게 형성된 상호신뢰를 바탕으로 농업부문 협력을 위한 협의를 진행시키고 있다는 것도 제주도 지방외교의 주요한 성과로 평가될 만하다. 또한 이러한 사업들을 추진하는 과정도 공공부문의 일방적 추진이 아니라 민간 협의체의 주도 하에 공공부문과 민간부문이 상호 협력을 바탕으로 추진되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 제주도의 남북 교류·협력 사업이 인도적 지원이나 인적교류 단계에서 경제협력 단계로 발전하지 못하는 한계가 있음도 지적될 필요가 있다.⁴⁰ 물론 아직까지 지방 차원에서 이루어지는 대북사업들 대부분이 인도적 지원이나 문화교류에 치중되고 있다⁴¹는 점에서 보면, 이것이 제주도만이 가지고 있는 고유한 한계라고 할 수는 없다.

지방 차원에서 추진되는 대북 교류·협력 사업들은 초기 단계에서 인도주의적 지원과 사회문화적 교류·협력을 통해 평화정착에 기여하고 통일을 앞당긴다는 것을 주요 명분으로 하고 있다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 보면 대북교류·협력을 추진하는 지자체들은 교류·협력을 통한 위상 제고라는 상징적 실리 이외에도 교류·협력의 수준을 경제협력 수준으로 높임으로써 교류를 통한 상호 이익을 추구하며, 통일 후 북한에서의 기회 선점이라는 장기적 실리까지 염두에 둘 수 있다. 따라서 단기적 측면에서 보면 지자체들의 남북교류·협력 사업은 평화협력에 초점을 맞춘 것으로 보이지만 보다 장기적 측면에서 보면 상호 공동번영이라는 목적

⁴⁰ 지방 차원의 대북교류·협력 사업의 발전과정에 대해서는 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, pp. 38-52 참조.

⁴¹ 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” 『통일정책연구』, 제14권 1호 (통일연구원, 2005).

으로 추진되고 있다.

이런 맥락에서 기존 제주도의 평화번영 정책들의 상징성을 고려할 때 명분과 실리 양면 모두에서 대북교류·협력은 중요하다. ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천 사업으로 추진되고 있는 대북 인도적 지원사업과 여타의 교류·협력 사업들의 명분은 충분하다고 할 수 있다. 실리적 측면에서도 대북교류·협력은 제주국제자유도시의 대외적 신인도 제고와 관련하여 중요한 함의를 갖고 있다. 남북관계의 불안정과 동북아 정세의 유동성은 국제자유도시 조성을 위한 외자유치에 걸림돌이 될 수도 있기 때문에 중장기적으로 남북관계의 안정화는 국제자유도시의 성공적 추진의 핵심 요소가 될 수 있다. 그런 점에서 제주도 차원의 남북 경제교류는 그 어떤 지방자치단체보다 그 의미가 크다.

그동안 제주도의 남북교류·협력 사업 추진 성과에 비추어 볼 때, 대북교류·협력의 지속 가능성과 경제 분야로의 확대를 위해서는 적어도 두 가지 측면에서의 노력이 필요하다. 하나는 대북교류·협력 사업의 추진체계와 관련한 문제로, 대북교류·협력을 위한 상설협의 창구의 조직화와 보다 실질적인 민관협력 체제의 구축이 필요하다. 대북교류·협력을 위한 상설협의 창구의 조직화 필요성은 인도주의적 지원의 차원을 넘어 다양한 사회문화 분야 등으로의 교류·협력 사업을 확대하고 이를 상시적으로 추진하기 위해서이다. 실질적인 민관협력 체제와 관련하여 기존에도 이런 체제가 갖추어지기는 했지만 민간부문이 대부분 지역 저명인사나 전문가를 중심으로 구성되어 있고 시민사회 일반의 참여는 저조했다. 시민참여는 대북교류·협력 사업의 장기적인 지속 가능성과 성공 가능성을 담보하는 가장 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 그리고 이를 바탕으로 사업에 대한 도민적 합의와 지지기반을 구축할 수 있을 뿐만 아니라 사업 추진의 공개성과 투명성을 제고하는데도 기여할 수 있다는 점에서 시민사회 부문의 적극적인 참여를 통해 보다 실질적인 민관협력 체제를 구축할 필요가 있다.

다른 하나는 인도주의적 지원을 넘어 실질적인 평화협력 사업으로의 발전을 위해 대북교류·협력 사업의 다양성을 모색해야 할 것이다. 제주도의 대북교류·협력은 기존의 인도주의적 지원과 병행하여 새로운 경제협력 사업과 평화협력 사업의 발굴을 통해 다양성과 호혜성을 통한 지속 가능성을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 경제협력 사업으로는 마늘까기 임가공사업, 양돈지원 및 비육돈생산 및 판매사업, 가두리 양식 등 농업·축산·수산분야에서 여러 사업이 제안되고 있으며, 평화협력 사업으로는 문화, 예술, 체육, 학술, 종교, 언론 등 사회문화 분야의 교류·협력을 통해 남북한 사회의 이질화를 극복하고 궁극적으로 남북한 민족공동체를 형성하

는데 기여할 수 있을 것이다.⁴²

이상과 같이 제주도는 남북관계 차원에서 경제협력과 평화의 선순환 구조를 분명하게 인식하고 있으며, 이를 기본 방향으로 하여 사업을 추진, 확대하려는 분명한 경향을 파악할 수 있다. 그러나 동북아 역내 국가들과의 교류·협력에서는 아직 이와 같은 분명한 경향을 찾기 어려울 뿐만 아니라 구체적인 지방외교 활동을 찾기도 쉽지 않다. 앞서 살펴본 것처럼, 동북아라는 특정 지역에 국한되지 않은 일반적인 제주도의 지방외교 활동도 아직은 초보적인 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 국제기구 참여를 통한 국제협력 사업에서는 비교적 적극성을 보이고 있지만, 외국 도시와의 국제교류 활동은 의례적인 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 국제통상 활동에서의 제주도의 입지는 상당히 취약한 수준에 있는 것으로 보인다. 이러한 제주도 지방외교의 일반적 현황은 동북아 지역에도 그대로 투영되고 있는 것으로 보인다.

그런데 여기서 한 가지 지적되어야 할 점은 동북아 지역협력의 방향과 목표가 너무 거시적이고 이상적이라는 것이다. 동북아 역내 국가들 간의 경제협력과 평화의 선순환 구조 형성을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 것은 안보공동체와 경제공동체의 형성이다. 그리고 이 두 가지 목표는 국가 차원에서 추진되는 협력사업들에서도 아직까지 가시적인 성과를 만들어내지 못하고 있다. 이런 근본적인 한계를 고려할 때, 지방 차원에서 추진하는 동북아 평화번영 사업은 그 방향과 목표를 재설정하여 보다 현실적이고 실현 가능하며 지속 가능한 교류·협력 사업들을 발굴, 추진해야 할 필요가 있다. 경제협력 부문에서는 단순히 무역수지나 외자유치만이 아니라 공공과 민간 양 부문에서 추진되는 다양한 경제교류·협력 사업들, 예컨대 합작사업, 인적교류, 관광교류·협력 등이 강조될 필요가 있다. 평화협력 부문에서도 지방 차원에서 안보공동체 형성을 추진하는 것은 요원한 목표로 보이기 때문에⁴³ 평화의 개념을 ‘적극적 평화’로 확장하여 보다 다양한 사업들을 추진해야 할 것이다.

⁴² 고성준 외, 『제주특별자치도 남북교류협력 로드맵』 (제주: 신아문화사, 2006); 장원석, “동서독의 지자체 교류와 남북의 지역교류,” 『평화연구』, 제17권 제2호 (2007); 제주발전연구원, 『‘세계평화의 섬 제주’의 평화산업: 기회와 도전』.

⁴³ 제주 프로세스의 경우도 동북아 역내 국가들 간의 다자간 안보협의체의 창설을 목표로 하고 있다는 점에서 제주의 역할은 분명한 한계를 보일 수밖에 없다.

2. 한국 지방외교 활성화의 방향

일반적으로 외교는 국가 또는 준국가의 공식 대표들이 수행하는 트랙 1 외교와 사적인 개인, NGOs, 다국적 사업가 등의 비공식 채널을 통해 이루어지는 트랙 2 외교로 구분된다.⁴⁴ 평화실천을 위해 활동하는 주체들을 이와 같이 공식·비공식 부문으로 광범위하게 구분하는 것은 트랙 1과 트랙 2의 상호작용의 중요성을 간과할 수 있다. 이런 맥락에서 ‘트랙 1·2외교’의 맥락을 더욱 확장하여 평화 프로세스에 다양한 주체들이 각각 독자적 자원, 가치, 접근방법을 가지고 참여하는 ‘멀티트랙 외교’(multi-track diplomacy)가 주목받고 있다.⁴⁵ 멀티트랙 외교는 국제사회의 갈등해소를 위해 정부, 전문적 비국가 행위자, 기업, 개별시민, 연구·훈련·교육기관, 행동주의, 종교계, 기금 조성, 커뮤니케이션과 미디어 등 9개 트랙에서 다양한 행위 주체들이 참여하며, 각 트랙의 동시 병행적 작동이 국제평화 구축의 시너지효과를 만들어내는 메커니즘이다. 그러나 트랙간 상호 연계 없이 독자적으로 작동할 경우, 그 어떤 트랙도 지속적인 평화 프로세스를 구축할 수 없다.⁴⁶

이런 맥락에서 볼 때, 지방외교는 지역사회 내부의 다양한 자원과 가치를 활용하는 멀티트랙화를 추구할 필요가 있다. 전쟁의 부재에 중점을 둘 경우 트랙 1 외교가 그 중심이 될 수밖에 없지만, 경제적 불평등과 구조적 폭력의 제거, 세계적 온난화와 에너지 공급과 수요의 균형 등과 같은 세계적·지역적 이슈들은 공식·비공식 외교의 상호작용을 통해서 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 이것은 특히 평화의 개념을 ‘적극적 평화’로 확대하면서 국익으로부터 비교적 자유로운 새로운 외교관계의 틀을 구성하고자 할 때 더욱 필요한 접근방법이다.⁴⁷ 따라서 지방외교는 어떤 한 부문 또는 특정 행위주체에 국한되지 않은, 즉 국가-경제-시민사회의 다양한 행위주체들의 독자적인 활동과 이들 간의 상호 통합적 연계에 기반한 체계적 접근을 통해 활성화의 가능성을 확대해 갈 수 있을 것이다.

⁴⁴ William D. Davidson and Joseph V. Montville, “Foreign Policy According to Freud,” *Foreign Policy*, Vol. 45 (Winter 1981-1982).

⁴⁵ Louise Diamond and John W. McDonald, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, 3rd ed. (West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1996); John W. McDonald, “Multi-Track Diplomacy,” in Guy Burgess and Heidi Burgess (eds.), *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium (Boulder: University of Colorado, 2003). <http://www.beyondintractability.org/essay/multi-track_diplomacy/> (검색일: 2008. 1. 3).

⁴⁶ John W. McDonald, “Multi-Track Diplomacy,”

⁴⁷ Louis D’Amore, “Tourism: A Vital Force for Peace,” *Tourism Management*, Vol. 9, No. 2 (1988).

그러나 지방외교의 멀티트랙화 초기 단계에서는 상대적으로 지방정부의 역할의 중요하다는 점이 지적될 필요가 있다. 공공부문에 비해 민간부문은 교류·협력에 관한 정보, 인력 및 예산, 접촉 채널 등에서 한계를 보일 수 있다. 즉 민간부문의 자체 역량만으로 해결하지 못하는 사안들인 경우 지방정부의 조정과 지원 역할이 중요해진다는 것이다. 따라서 지방외교의 활성화를 촉진하기 위해 지방정부는 지역사회 내의 활동을 다양한 방식으로 지원하고, 다양한 집단들 간의 상반된 요구를 조정할 수 있는 연결고리의 역할을 수행해야 한다.⁴⁸

그리고 지방외교의 멀티트랙화를 위해 한 가지 더 지적될 필요가 있는 것이 협력의제의 다양화 문제이다. 그간의 지방외교는 지방정부간 교류·협력이 대세였으며, 그것도 주로 친선관계를 위한 교류나 생활밀착형 협력, 인도주의적 지원 등이 대부분이었고 비교적 작은 규모 이루어져 왔다.⁴⁹ 비정치적 부문에서 이루어지는 지방 차원의 소규모 협력은 제한 없는 다양한 분야의 교류·협력을 통해 지역간 상호 이해를 증진할 수 있는 유연한 외교방식으로서 새로운 가치가 인정된다. 이런 맥락에서 볼 때, 지방외교의 영역은 ‘적극적인 평화관’을 수용할 때 수많은 새로운 활동영역을 개척해 나갈 수 있을 것이다. 실제로, 지금까지 선구적인 지방자치단체들은 환경보호 및 지속 가능한 발전, 인권보장, 인종차별반대, 연대운동, 긴장완화와 평화건설, 행정역량과 민주주의의 강화, 인도적 원조와 빈곤퇴치, 건강증진과 사회개발, 문화교류 등의 다양한 영역에서 국제협력을 시도해 왔다.⁵⁰

V. 결론: 이론적 함의

동북아시아 구상이 제기하는 동북아 평화변영을 위한 두 가지의 추진원칙, 즉 경제협력과 안보협력의 ‘동시병행 연계’의 원칙과 중앙정부와 함께 지방정부 및 기업, 시민사회 등이 참여하는 ‘중층적 협력’의 원칙은 동북아 역내 국가간 관계와 남북한 관계 각각의 맥락과 함께 양자의 연계 및 상호작용의 맥락이라는 현실적 필요성이 고려된 추진원칙으로 평가될 수 있다. 그리고 이론적 측면에서도 기능주

⁴⁸ 양현모 외, 『한반도 평화·변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 22.

⁴⁹ 김규륜, “결론,” 김규륜 편저, 『동북아 지역협력의 새로운 연계』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 207.

⁵⁰ 한국지방자치국제화재단, 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』, pp. 169, 437.

의·신기능주의 통합이론과 상호의존을 통한 평화이론을 둘러싼 논쟁, 그리고 공공과 민간의 파트너십과 네트워크를 기반으로 협력과 통합의 거버넌스 틀 속에서 실천 가능성을 높이기 위한 전략적 추진원칙으로서 의미를 갖고 있다. 본고는 이러한 두 가지의 추진원칙을 준거로 제주도에서 추진되는 동북아 평화변영 사업을 지방외교의 측면에서 검토했다. 전반적으로 볼 때, 지방 차원의 국제교류 및 협력의 필요성과 당위성은 전례 없이 강조되고 있으나 그 활동은 여러 면에서 취약성을 보이고 있다. 또한 지방외교가 비교적 새로운 관점이라는 데서 이의 활성화를 위한 실천적 과제들을 제시해 주고 있다. 따라서 여기서는 앞에서 도출된 동북아 평화변영을 위한 지방외교의 실천적 함의와 방향을 이론적 측면에서 검토한다.

경제협력과 평화의 관계를 설명하는 통합이론과 국제관계론은 개방적인 시장과 경제적 공동이익의 추구를 통한 경제적 공동변영이 궁극적으로 국가간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다고 주장한다. 이는 경제적 세계화가 급속도로 확산·심화되는 오늘날 국가간 또는 지역내에서의 경제적 교류·협력의 증대를 주장하는 이론적 자원의 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 이론들이 주장하듯이 경제와 평화의 관계가 반드시 선순환 구조를 이루면서 발전할 것이라는 가정은 과도한 단순화의 위험을 안고 있다. 자본주의의 내재적 모순을 비판하는 학자들에게는 오히려 경제협력의 증대가 새로운 악순환 구조의 국가간 관계를 형성하는 메커니즘으로 비쳐질 수도 있다. 특히 개방적인 시장과 경제적 상호의존이 신자유주의적 세계화의 부정적 영향과 결합될 경우 국가간 및 역내에서의 무한경쟁으로 불평등한 상호의존이 나타나고,⁵¹ 그에 따라 경제력이 강한 국가나 다국적 기업들의 약소국에 대한 침탈구조를 정당화하는 제국주의적 평화론으로 변질될 수도 있다. 이때의 경제협력은 전쟁의 부재를 가능하게 할지는 모르나 약소국의 강대국에 대한 불평등한 의존 내지는 종속의 문제를 야기할 수 있으며 약소국 내부에서도 경제적 불평등과 그로 인한 사회적 모순의 심화로 비평화 상태를 발전시킬 수 있다. 이런 가능성을 고려하면 경제협력의 심화·확대가 평화로 연결되면서 선순환 구조를 형성한다는 가정은 단선적이고 낙관적인 시각이라고 할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 경제협력과 평화의 관계를 설명하는 통합이론과 국제관계론은 평화 구현을 위한 실현 가능한 경제적 접근방법이라는 중요한 함의를 내포하고 있음에도,

⁵¹ Amalendu Guha, "Peace Education and Peace Research," in Nicholas N. Kittrie, Rodrigo Carazo and James R. Mancham (eds.), *The Future of Peace in the Twenty-First Century: Mitigating Domestic Discontents and Harmonizing Global Diversity* (Durham: Carolina Academic Press, 2003), pp. 69-72.

국가간 갈등과 분쟁, 특히 전쟁의 부재라는 소극적 평화를 궁극의 목표로 상정하고 있다는 데서 이론적 한계를 지적하지 않을 수 없다.

또한 대체로 이들 이론들은 평화의 목표를 전쟁의 부재나 국가간 갈등과 분쟁의 방지를 위한 안보협력체 형성으로 설정하고 있다. 이렇게 평화의 개념을 ‘소극적 평화’로 축소시킬 경우 평화실천을 위한 행위주체도 중앙정부로 축소되고, 그럼으로써 지방정부, 기업, 시민사회 등의 여러 행위주체들에 의한 ‘중층적’ 평화협력의 가능성을 제약할 수 있다. 이러한 이론적 문제점을 보완하기 위해 두 가지 측면의 논의가 추가될 필요가 있을 것으로 보인다. 하나는 평화의 개념을 확장하는 것이고, 다른 하나는 평화와 변영의 단선적 가정을 보완하는 매개적 개념을 추가하는 것이다.

우선, 평화의 개념적 확장의 문제와 관련해서 살펴보자. 국가간 갈등과 분쟁의 부재에 초점을 맞춘 평화관은 평화에 대한 협애하고 소극적인 인식의 산물이다. 개발도상국에서의 빈곤, 기아, 질병, 오염 등으로 인한 이른바 ‘비평화’(peacelessness) 상태가 얼마든지 있을 수 있으며,⁵² 선후진국 간의 불평등한 상호의존이나 무역구조는 이러한 상태를 더욱 악화시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 평화를 인간의 기본 욕구 충족을 위한 의식주의 충족과 생활환경 개선까지도 포괄하는 좀 더 적극적이고 광범위한 접근이 필요하다. 갈등은 이러한 지적을 반영하여 평화를 두 가지로 개념화한다. 즉 ‘소극적 평화’는 전쟁을 포함한 직접적 또는 물리적 폭력이 없는 상태를, 그리고 ‘적극적 평화’는 간접적 또는 구조적 폭력 및 문화적 폭력까지 없는 상태로 구분하여 정의한다.⁵³ 특히 적극적 평화를 사회정의의 실현, 인권의 옹호와 확대, 고통과 궁핍으로부터의 해방 등과 같은 광범위한 개념으로 확장함으로써 평화 구현을 위한 적극적이고 다양한 활동을 주문하고 있다.⁵⁴

이러한 갈등의 해석은 다양한 형태의 사회적 속박과 억압, 보편적 인권과 지속 가능한 발전 등에 관한 적극적 인식의 필요성을 제기했다는 데서 평화에 관한 인식론적 지평을 확대하는 데 기여했다. 그러나 유념해야 할 것은 유사 이래 세계는 비평화 또는 간접적·구조적·문화적 폭력과 전쟁을 포함한 직접적·물리적 폭력이

⁵² Sugata Dasgupta, “Peacelessness and Maldevelopment,” *Proceedings of the International Peace Research Association, Second Conference*, Vol. 2 (Assen: Van Gorcum, 1968).

⁵³ Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969); Johan Galtung 저, 강종일 외역, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000).

⁵⁴ 토다 키요시 저, 김원식 역, 『환경학과 평화학』 (대구: 녹색평론사, 2003), pp. 18-21.

공존해 왔다고 할 수 있으며, 특히 한반도와 동북아는 두 개념의 동시 병행적 실천이 필요한 지역이다. 따라서 전쟁의 부재로서의 소극적 평화도 적극적 평화와 분리시키지 않고 평화를 구성하는 또 다른 중요한 한 측면으로 이해될 필요가 있다.⁵⁵ 이런 측면에서 평화연구는 “전쟁을 방지하고 전쟁을 필요로 하지 않는 국내-국제적인 사회구조의 창출과 사회적 불공정 요소들을 제거하고 사회적 정의를 구체화할 수 있는 국내-국제적 질서형성에 대한 탐구”⁵⁶로 나아가 한다는 지적은 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

다음으로, 평화와 번영의 단선적 가정을 보완하는 매개적 개념으로서 ‘발전’(development)의 개념을 추가할 필요가 있다. 발전의 개념은 여러 형태로 진화되어 왔고 현재도 논쟁 상태에 있으나, 최근 논의들은 공통적으로 발전 목표의 재정립을 요구하고 있으며, 특히 비경제적인 측면에 더 많은 강조가 주어지고 있다.⁵⁷ 발전은 경제적 측면에서만 인식되고 측정되는 것이 아니라, 물질적 환경, 그리고 무엇보다도 사회복지(social wellbeing)와 정치구조의 측면에서 측정된다.⁵⁸

이러한 새로운 발전의 개념적 맥락을 고려할 때, 번영이 평화를 이끌기 위해서는 번영을 통한 발전이 선차적인 목표가 되어야 하고 그 발전이 국내 및 국가간 관계로 확대될 때 비로소 평화를 이끌 수 있는 추동력으로 작동할 수 있게 될 것이다. 이와 관련하여 갈통은 “인간의 기본욕구 침해로 인한 고통을 경감하는 데에 초점을 맞춘” 평화학에 비해 “인간의 기본욕구 충족뿐만 아니라 그 욕구를 더욱 발전시키는 데 관심”⁵⁹을 갖는 발전학이 보다 더 적극성을 가지고 있는 영역이라며 평화를 위한 ‘실질적’ 발전의 중요성을 지적한다. 이처럼, 넓은 의미의 평화학은 발전학과 밀접한 연관성을 갖는다는 점에서 번영이 평화를 이끌기 위해서는 발전을 매개로 이루어져야 할 것이다.

실제의 평화구축은 어떤 한 경로만이 아니라 다양한 경로들의 결합을 통해서

⁵⁵ 박성준, “평화/평화학/평화운동,” 성공회대·시민의 신문 공동 주최, NGO 지상대학 강좌 (9강) 온라인 자료 (2002). <<http://www.demos.or.kr/issue/lecture9.html>> (검색일: 2006. 11. 23).

⁵⁶ 전광호, “유럽 평화연구의 현황과 전망: JPI 국제화를 위한 제언.” *JPI Working Paper*, No. 12 (제주평화연구원, 2007), p. 7.

⁵⁷ Shirin Madon, “The Internet and Socio-economic Development: Exploring the Interaction,” *Information Technology & People*, Vol. 13, No. 2 (2000), pp. 88-89.

⁵⁸ 이러한 새로운 정의는 UNDP의 *Report on Human Development*에 반영되어 있는데 이 보고서는 사회복지, 평등, 민주주의, 지속가능한 발전, 주민들의 자기결정권 확대(empowerment) 등 발전의 여러 대안적 측면을 포함한다. UNDP, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1991).

⁵⁹ Johan Galtung 저, 강종일 외역, 『평화적 수단에 의한 평화』, p. 283.

이루어질 때 그 가능성을 더욱 높일 수 있을 것이다.⁶⁰ 이상에서 살펴 본 평화 개념의 확장과 평화구현을 위한 발전 개념의 새로운 모색은, 결국 평화와 변영의 선순환 구조를 보다 확고하게 구축하는 동시에, 비경제 부문까지 포함하는 교류 가능한 모든 영역들의 문호를 개방하고 협력의 질적 수준을 심화시킴으로써 아래로부터의 평화 문화를 형성, 확산해 나가기 위한 토대가 될 것이다.

본고는 동북아 평화변영을 위한 한국 지방외교 전반의 현황과 문제에는 접근하고 못하고 있으며, 또한 다른 지방과의 비교적 시각도 결여되어 있다는 근본적 한계를 가지고 있다. 그러나 점증하는 관심에도 불구하고 실천적 측면에서도 아직 확고한 비전 없이 추진되는 한국 지방외교 활동에 대해 근본적 성찰을 요하는 문제를 제기하고 있다는 점에서 본 고의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

■ 접수: 4월 25일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

⁶⁰ David P. Barash and Charles P. Webel, *Peace and Conflict Studies* (London: SAGE Publications, 2002).

참고문헌

- 강택구. “한국 광역 지방자치단체의 대북교류 및 지방외교.” 제1회 평화통일 전문가 한마당. 『지방화시대의 통일정책』 자료집. 2007. 5. 25-26.
- 고성윤. “제주프로세스 구상과 OSCE와의 협력 방향에 대한 고찰.” *JPI Working Papers*. No. 6, 2007.
- 고성준 외. 『제주특별자치도 남북교류협력 로드맵』. 제주: 신아문화사, 2006.
- 김규륜 외. 『남북협력과 동북아협력 연계 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김규륜 편저. 『동북아 지역협력의 새로운 연계』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김영운. “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 1호 (통일연구원), 2005.
- 김용우. “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의.” 『한국정책과학학회보』. 제8권 제3호, 2004.
- 동북아시아대위원회. 『참여정부의 동북아시아 구상』. 서울: 동북아시아대위원회, 2006.
- _____. 『평화와 번영의 동북아시아 구상』. 서울: 동북아시아대위원회, 2005.
- 류상영. “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006 봄.
- 박경국. 『한국의 지방외교정책』. 서울: 한국학술정보, 2006.
- 박경석. “동아시아의 협력과 갈등의 역사.” 동북아시아대위원회 수시연구과제, 2005.
- 박성준. “평화/평화학/평화운동.” 성공회대·시민의 신문 공동 주최, NGO 지상대학 강좌 (9강) 온라인 자료, 2002. <<http://www.demos.or.kr/issue/lecture9.html>>.
- 박종철 외. 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 안성호. “지방자치외교의 성격.” 『한국행정학보』. 제32권 제4호, 1998.
- 양현모 외. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 장원석. “동서독의 지자체 교류와 남북의 지역교류.” 『평화연구』. 제17권 제2호, 2007.
- 전광호. “유럽 평화연구의 현황과 전망: JPI 국제화를 위한 제언.” *JPI Working Paper*, No. 12. 제주평화연구원, 2007.
- 제주국제자유도시추진기획단. 『제주국제자유도시 기본계획』. 2001. 11.
- 제주발전연구원. 『‘세계평화의 섬 제주’의 평화산업: 기회와 도전』. 서울: 보고서, 2008.
- 제주특별자치도 국제자유도시본부 투자정책과. “특별자치도 출범 2년차 내·외국인 투자유치 성과 가시화.” 2007. 12. 28.
- 제주특별자치도. “‘세계평화의 섬 지정 2년’ 주요 성과와 향후계획,” 2007. 1. 26.
- _____. 『제주국제자유도시종합계획 보완계획(안): 4+1 핵심산업을 중심으로』. 2006.
- 토다 키요시 저. 김원식 역. 『환경학과 평화학』. 대구: 녹색평론사, 2003.
- 한국지방자치단체국제화재단. 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 사회교육문화사, 2006.

- Barash, David P. and Charles P. Webel. *Peace and Conflict Studies*. London: SAGE Publications, 2002.
- Barbieri, Katherine and Jack S. Levy. “Does War Impede Trade? A Response to Anderton & Carter.” *Journal of Peace Research*. Vol. 38, No. 5, 2001.
- Brzezinski, Zbigniew 저. 김명섭 역. 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』. 서울: 삼인, 2002.
- D’Amore, Louis. “Tourism: A Vital Force for Peace,” *Tourism Management*. Vol. 9, No. 2, 1988.
- Dasgupta, Sugata. “Peacelessness and Maldevelopment.” *Proceedings of the International Peace Research Association*. Second Conference, Vol. 2. Assen: Van Gorcum, 1968.
- Davidson, William D. and Joseph V. Montville. “Foreign Policy According to Freud.” *Foreign Policy*. Vol. 45. Winter 1981-1982.
- Diamond, Louise and John W. McDonald. *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. 3rd ed. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1996.
- Galtung, Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. Vol. 6, No. 3, 1969.
- Gartzke, Erik and Quan Li. “War, Peace, and the Invisible Hand: Positive Political Externalities of Economic Globalization.” *International Studies Quarterly*. Vol. 47, No. 4, 2003.
- Guha, Amalendu. “Peace Education and Peace Research.” in Nicholas N. Kittrie, Rodrigo Carazo and James R. Mancham (eds.). *The Future of Peace in the Twenty-First Century: Mitigating Domestic Discontents and Harmonizing Global Diversity*. Durham: Carolina Academic Press, 2003.
- Madon, Shirin. “The Internet and Socio-economic Development: Exploring the Interaction.” *Information Technology & People*. Vol. 13, No. 2, 2000.
- McDonald, John W. “Multi-Track Diplomacy.” in Guy Burgess and Heidi Burgess (eds.). *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium. Boulder: University of Colorado, 2003. <http://www.beyondintractability.org/essay/multi-track_diplomacy/>.
- Rosenau, James N. “Toward an Ontology for Global Governance.” in Martin Hewson and Timothy F. Sinclair (eds.). *Approaches to Global Governance Theory*. New York: State University of New York Press, 1999.
- Smythe, Elizabeth and Peter J. Smith. “New Technologies and Networks of Resistance.” in Evan Harold Potter (ed.). *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2002.
- Niklas Swanström. “Regional Cooperation and Conflict Prevention.” in Niklas Swanstrom (ed.). *Conflict Prevention and Conflict Management in*

Northeast Asia. Sweden: Uppsala University, 2006.

The Glocal Forum. "The Glocalization Manifesto." September 2004. <http://www.glocalforum.org/default.php?id=197&id_p=193&lng=en>.

UNDP. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 1991.

Wallensteen, Peter. "Northeast Asia: Challenges to Conflict Prevention and Prevention Research." in Niklas Swanstrom (ed.). *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*. Sweden: Uppsala University, 2006.

Yang, Philip. "Northeast Asia Security Cooperation: International Relations Theory and Embedded Regionalism." Paper presented at the Third Meeting of the CSCAP Study Group on Future Prospect for Multilateral Security Framework in Northeast Asia. Beijing, China, 28-29 April 2006. <<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Yang-280406.pdf>>.

Abstract

**Peace and Prosperity of Northeast Asia
and Local Diplomacy in Korea:
The Case of Jeju's Peace and Prosperity Policy**

Kyung-min Ko

In the glocalization era, local governments has been promoting various international exchange and cooperation to obtaine peace and prosperity by their own capacity and effort. This paper critically reviews the Jeju's peace and prosperity policy by classifying Northeast Asian regional cooperation and Inter-Korean exchange and cooperation in local diplomacy perspective. Based on this examination, practical and theoretical implications for the revitalization of local diplomacy are discussed. Jeju's local diplomacy to realize Northeast Asian peace and prosperity has been centered on Inter-Korean exchange and cooperation, and it has been expecting transformation from humanitarian aid and human exchange to economic cooperation. But hardly any peace cooperation exists at a regional level in Northeast Asia until recently. In order to revitalize local diplomacy, local governments need to be considered expansion of cooperation agendas based on the positive peace in the conceptual context and transformation of multi-track diplomacy participating various actors of public and private sectors. Also in order to embody the vision for a virtuous circle between promotion of peace and enhanced economic prosperity, the concept of peace should be expanded into positive peace and linear relationship of peace and prosperity complemented by 'development' as a intermediate concept. The contribution of the paper lies in considering the conceptual expansion for peace practice and reexamining the relationship of peace and prosperity in the context of the Korean local diplomacy, an area that remains under-researched, yet one of growing attention.

Key Words: Northeast Asia, peace and prosperity policy, local diplomacy, Jeju Special Self-governing Province, Jeju Free International City, Island of World Peace
Jeju

남한과 북한의 교사양성 과정 비교 연구

김 병 찬*

- I. 연구의 필요성 및 목적
- II. 선행연구 분석
- III. 분석의 틀
- IV. 남한과 북한의 교사양성 과정 비교
- V. 남한과 북한의 교사양성 과정의 특징
- VI. 맺으며: 남북한 교사양성교육 통합을 위한 과제

국문요약

본 연구는 남한과 북한의 교사양성 과정을 비교 분석하여 그 특징을 밝히고 남북한 교사양성 과정 통합을 위한 시사점을 얻는데 그 목적이 있다. 이를 위해 남북한 교사양성 과정 관련 문서 및 자료를 비교 분석하였다.

본 연구 결과 남한과 북한은 교사양성교육의 역사적 배경, 교육 이념 및 목적, 양성기관, 교육과정, 입학 및 자격증 수여 등의 측면에서 특징적인 차이가 있는 것으로 나타났다.

본 연구 결과를 토대로 남북한간의 교사양성교

육의 통합을 위해서는 교사양성교육에 있어 남북한간의 이념적 격차 완화, 교육과정 개발 및 교사양성교육의 질 향상을 위한 공동의 노력, 독립형 양성체제와 통합형 양성체제의 조화 방안 마련, 교직과목의 공동 개발 노력 등이 필요함을 제안하였다.

주제어: 남북 교사양성교육, 남북 교사양성 교육 이념, 남북 교사양성교육 기관, 남북 교사양성 교육 교육과정, 남북 교사

I. 연구의 필요성 및 목적

정부나 정권의 성격이나 특성에 따라 남북관계 진전의 속도나 성격은 달라질 수 있으나, 정권 교체나 남북 정권의 특성과 상관없이 평화통일은 민족의 과제이며 미래의 방향이다.¹ 정세 변화에 따라 통일의 시기, 내용, 방법에 있어서는 달라질 수 있지만, 통일은 장기적인 비전과 전략 가운데 지속적으로 준비되어야 한다.

독일의 예를 보더라도 통일 후 통일국가의 번영과 발전은 통일을 위한 준비를 얼마나 철저히 했느냐에 달려 있음을 알 수 있다.² 성급한 통일 추구보다는 체계

* 경희대학교 교육대학원 교수

¹ 이범용 외, 『통일시대의 북한학』 (서울: 양서원, 2007), pp. 2-3.

적이고 철저한 준비를 통한 통일이 더 중요함을 시사해 준다고 할 수 있다.

통일 준비는 어느 한 주체, 혹은 어느 한 분야만의 노력으로는 결코 제대로 될 수 없으며, 전 분야에 걸쳐 구성원 모두의 협력과 노력이 필요하다. 그리고 단기적인 접근으로는 제대로 된 준비를 할 수 없으며 장기적이고 전략적인 준비와 노력이 필요하다. 따라서 당장 통일될 기미가 보이지 않는다고 해서 통일에 대한 준비를 소홀히 한다면 통일 후에 지게 될 국가적, 민족적 부담은 더욱 커질 수밖에 없을 것이다.³

정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 통일에 대한 준비가 필요한데 교육분야 역시 예외가 아니다. 교육은 남북 모두 국가발전의 핵심 근간으로 삼고 있으며 통일 후에도 국가의 주요 과업이 될 것이다.⁴ 따라서 교육분야에서 통일에 대한 준비는 그 어느 분야 못지 않게 중요하다고 할 수 있다. 지금까지 교육분야에서 통일에 대비한 과제와 방향을 제시하는 연구들이 꾸준히 있어 왔다.⁵ 북한 교육체제의 특성을 연구한 이종재 외는 북한 교육체제의 변화 양상을 정치체제 수호와 안정을 위해 사상교육의 강화, 과학기술교육의 강화, 영재교육 진흥, 외국어와 실습 등 실용교육 강화 등으로 분석하고, 북한에서 사회적 변화가 진전되고 경제에서 시장적 체제가 강화될 경우, 교육체제의 변화 즉, 교육과정, 학제, 교원 등의 구조적 변화가 불가피할 것으로 예상하였다.⁶ 남북한 교육의 동질성 추구 방향을 모색한 한만길의 연구에서는 공통의 교육 이념을 개발하고, 취학전 교육을 위한 국가의 지원과 관심을 확대하며, 의무교육을 사회복지 차원에서 충실하게 발전시켜 나가고, 성인교육을 확대하는 방향에서 동질성을 확보해 나갈 필요가 있다고 주장하였다.⁷ 한중하 외는 남북한 교원제도 통합방안 연구에서 교원제도 통합의 기본방향으로 민주주의 교육이념을 구현할 수 있고, 상호 장점을 살릴 수 있으며, 남북간의 균형적인 교육발전 및 비용을 최소화할 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 제안하였다.⁸

교육체제 전반에 걸친 통일 방안 모색과 아울러 교육의 각 영역별 준비나 대비 또한 필요하다. 즉, 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 각 영역별 통일

² 『조선일보』, 2008년 4월 1일.

³ 숙명여자대학교 통일문제연구소, 『남북한 사회문화 비교』 (숙명여자대학교출판부, 1999), pp. 3-5.

⁴ 신효숙, 『김정일시대 북한교육의 변화』 (통일부 통일교육원, 2006), pp. 6-8.

⁵ 이종재 외, 『북한 교육체제의 특성과 기능 연구』 (한국교육개발원, 2003).

⁶ 위의 책, pp. 32-38.

⁷ 한만길, “남북한 교육의 동질성 추구를 위한 방향 모색,” 『한국교육』, 제21권 (1994), pp. 157-174.

⁸ 한중하 외, 『남북한 교원제도 통합방안 연구』 (한국교육개발원, 1994).

방안 및 통일 전략 마련이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 교원 분야 역시 남북통일과 관련하여 대비가 필요한 분야이다. 그 나라 교육의 질은 그 나라 교원의 질에 달려 있다는 말이 있듯이 통일 후 국가체제 및 교육체제 구축에 있어 교원의 역할은 매우 중요해 질 것이다. 따라서 교원 분야의 통일 방안 및 전략 마련은 좀더 비중 있게 다루어져야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 교원 분야 통일 방안 및 전략을 마련하기 위한 기초 연구라고 할 수 있다. 교원분야 역시 그 범위가 상당히 넓은데 본 연구에서는 교원 분야 전체를 다루지 않고 그 중에서 교사양성교육에 초점을 맞추었다. 교원양성분야 통일을 위한 전략 및 방안을 마련하기 위해서는 우선적으로 남북한 교원양성분야의 실제와 특성을 이해하는 것이 필요하다. 본 연구는 좀더 구체적으로 남북한 교사양성 과정의 실제와 특성을 비교 분석하고 이 분야의 통일에 대비한 방향과 과제를 도출하는데 그 목적이 있다.

그동안 남북한 간의 교육을 비교하는 연구는 꾸준히 있어 왔다.⁹ 이들 연구들은 남북 교육의 차이를 드러내 주고 발전이나 통합을 위한 시사점을 제공하고 있다는 점에서 의의가 있다. 하지만 교원교육 분야에 대한 심층적 비교 연구는 드문 편이다. 김동별,¹⁰ 이예시,¹¹ 한만길,¹² 한종하 외¹³ 등이 남북한 간의 교원제도 비교 연구를 수행하였는데, 이 연구들에서는 남북 교원제도의 모습을 다른 영역의 제도와 함께 설명적으로 드러내주고 있다는 점에서는 의의가 있으나, 교사양성교육에 좀더 초점을 맞춘 심층적인 분석이 이루어지지 않았다는 점에서 한계를 갖는다. 교사양성교육은 교사교육의 질을 결정하는 중요한 과정으로서 남북의 통합교육을 위한 핵심적 기반이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 남북한 교사양성교육의 실제와 특징을 밝혀 남북한 교사양성교육에 대한 이해를 높일 뿐만 아니라 향후 남북한 교사양성교육의 통합을 위한 시사점을 얻을 수 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

⁹ 유균상 외, 『남북한 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』 (한국교육개발원, 1997); 유시규·안순주, “남·북한 수학 교육과정 비교·분석,” 『한국교육문제연구』, 제16집 (동국대학교 교육연구원, 2005), pp. 43-83 등.

¹⁰ 김동별, 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』 (동국대학교 석사학위논문, 1997).

¹¹ 이예시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』 (제주대학교 석사학위논문, 2006).

¹² 한만길, 『통일시대 북한교육론』 (서울: 교육과학사, 1997).

¹³ 한종하 외, 『남북한 교원제도 통합방안 연구』.

II. 선행연구 분석

그동안 우리나라에서 남북한간의 교육분야 비교 연구는 다양한 형태로 이루어져 왔는데, 이들 연구들을 종합하면, 크게 1) 북한 교육의 현실과 변화 동향에 관한 연구, 2) 남북한간의 교육과정 및 교과서를 비교·분석하는 연구, 3) 남북간 교육 통합의 방향 및 방안을 구안하는 연구 등 셋으로 구분될 수 있다.

첫째, 북한 교육의 현실과 변화 동향에 관한 연구들이 있는데, 우선 김지수는 해방 이후부터 1960년대 중반까지 북한 교육관료제의 변천에 관한 연구를 수행하였다.¹⁴ 이 연구는 직접적으로 교사양성교육에 관한 내용을 다루고 있지 않지만, 북한 교사양성교육 체제가 구축되던 시기의 배경을 이해하는데 중요한 연구가 되고 있다. 즉, 이 연구에 의하면 해방 이후 북한 교육관료제의 변천은 행정기관중심 교육관료제, 당-국가 교육관료제, 수령중심 교육관료제 등의 순서로 이루어졌음이 드러났는데, 북한에서 교사양성교육 체제 구축의 시작이 대략 1940~1950년대 사이에 이루어졌음을 볼 때 수령중심 즉, 철저한 김일성 개인중심의 관료제체제 하에서 구축되었음을 알 수 있다. 한편, 차우규는 최근의 북한 교육의 위기와 개발 전략에 관한 연구를 수행하였는데, 이 연구에서는 북한 교육의 위기를 크게 합법성 및 정통성 위기와 효율성 위기로 나누어 분석하였다. 합법성 및 정통성 위기로는 ‘지시행정으로 인한 합리적 의사결정체제 미흡’, ‘생활방식 변화에 따른 가치관의 이중성과 일탈행동’, ‘엘리트교육’ 및 ‘실용주의 강화’의 한계 등의 문제를, 효율성 위기로는 ‘정치적 구속성으로 인한 교육의 기능 약화’, ‘교육기회의 확대와 교육의 질 저하’, ‘경제난으로 인한 교육기자재 부족 및 학생들의 학력 저하’, ‘폐쇄체제로 인한 네트워크 부족’ 등의 문제를 들고 있다.¹⁵ 이종재 외는 북한 교육의 특성과 기능에 관한 연구에서 북한 교육체제는 공산주의 이데올로기 주입, 체제순응적 혁명인력 충원, 지배계급의 영속화, 동질화를 위한 사회통합 등의 정치적 기능과 인력수급계획에 의한 훈련된 인력 공급, 과학기술발전, 직업기술발달을 통한 경제발전 등 경제적 기능을 하는 것으로 나타났다.¹⁶

둘째, 남북한간의 교육과정 및 교과서를 비교 분석하는 연구가 있는데, 각 학교급 및 교과별로 다양하게 비교 연구가 진행되었다. 우선, 이선경은 남북한 유아

¹⁴ 김지수, 『북한 관료제의 변천에 관한 연구』 (서울대학교 박사학위논문, 2005).

¹⁵ 차우규, “북한 교육의 위기와 개발 전략,” 『논문집』, 제5권 (한국교원대학교 통일교육연구소, 2006), pp. 103-128.

¹⁶ 이종재 외, 『북한 교육체제의 특성과 기능 연구』, pp. 39-44.

무용교육 비교 연구를 수행하였다.¹⁷ 이 연구에 의하면 남한의 유아교육은 어린이의 잠재력과 가능성을 신장하여 성장과 발달을 도와 개인의 행복과 사회발전에 기여케 하려는 민주주의 교육 이념과 목적을 추구함에 비해, 북한에서의 유아교육의 이념과 목적은 주체형의 혁명적 인간 육성과 여성의 노동력 동원을 용이하게 하려는 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다. 유시규, 안순주는 남북한 수학 교육과정 비교 분석 연구를 수행하였는데, 이 연구에 의하면, 남한에 비해 북한에서 교과서의 한글 사용이 더 많은 것은 사실이지만 예외적인 경우도 있음을 밝혀냈고, 학습내용의 범위에 있어 남한보다 북한 교과서들이 더 깊이 있게 다루고, 학습내용 도입 과정에 있어서도 그 내용과 순서가 다르고, 교수학습 방법의 통합면에서 남한보다 북한이 좀더 통합적이며, 학습자 개인 수준을 반영하는 측면에서는 북한이 남한보다 미흡함이 밝혀졌다.¹⁸ 중등 과학과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 윤종혁, 성기선의 연구,¹⁹ 중등학교 역사과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 이찬희 외의 연구,²⁰ 중등 지리과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 최석진 외의 연구,²¹ 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 유균상 외의 연구²² 등도 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구들인데, 이 연구들에서는 각 학교급 및 교과에 따라 남북한간에 다양한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다. 공통적으로 북한의 교육과정 및 교과서는 이념지향 및 사상교육적 성향이 매우 강하고, 학습의 내용이 좀더 깊이 있고 어려운 내용을 다루고자 하였으며, 현상이나 사회와의 연계 정도가 좀더 강한 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 남북한간의 교육 통합의 방향 및 방안을 구안하는 연구들이 있다. 우선 김태완 외는 남북한의 학교교육과정 통합 방향을 제안하였는데, 통합을 위해서는 우선적으로 상호간의 이질적인 체제를 이해하고 각 체제의 장단점을 객관적으로 검토하면서 서로의 장점을 수용할 수 있어야 한다고 주장하였다. 그리고 교육과정에 공통의 문화, 언어, 전통, 민족정신, 가치 등이 포함되고 정치, 경제, 사회 등의

¹⁷ 이선경, “유아 무용교육에 관한 남북한 비교 연구,” 『한국유아체육교육학회지』, 제5권 1호, pp. 135-154.

¹⁸ 유시규·안순주, “남·북한 수학 교육과정 비교·분석,” pp. 43-83.

¹⁹ 윤종혁·성기선, 『남북한 중등학교 과학과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』 (한국교육개발원, 1998).

²⁰ 이찬희 외, 『남북한 중고등학교 역사과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』 (한국교육개발원, 1997).

²¹ 최석진 외, 『남북한 중고등학교 지리과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』 (한국교육개발원, 1997).

²² 유균상 외, 『남북한 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』.

객관적 지식이 토대가 되어야 한다고 강조하였다.²³ 한만길은 남북한이 교육 동질성을 확보하기 위하여 기본적으로 교육 동질성을 민족의 역사적 전통에서 찾아야 하며, 남북한의 교육현실에 기초해서 동질성을 추구해야 하고, 미래의 이상적인 교육이 지표가 되어야 한다고 주장하였다.²⁴ 한종하 외는 남북한 교원제도 통합방안 연구에서 단계별 통합방안을 제안하였는데, 화해·협력단계에서는 남북한 교원제도가 공존하면서 통합에 대비하며, 남북연합기에는 통합수요가 많은 부분부터 우선적으로 연합을 시도하고, 통일국가단계에서는 동질화된 교육공동체를 형성해야 한다고 제안하였다.²⁵

한편, 남북한의 교원양성제도를 비교한 연구도 일부 수행이 되었는데, 김동별은 남·북한 중등교원 양성제도 비교 연구에서, 남한의 교원양성과 관련해서는 양성기관들의 선발, 교육과정 운영 등의 측면에서 독자성과 전문성을 제고시킬 필요가 있으며, 북한의 교원양성과 관련해서는 지나친 이념 편향이 주요 문제점이라고 지적하였다. 그리고 남북 모두 대학 수준에서 교원양성을 담당하고 있는데 총 교육연한은 남한에 비해 북한이 약간 짧고, 특히 북한의 경우 의무교육의 확대실시로 인한 교원 부족과 질 저하 문제 등이 있는 것으로 나타났다. 남한의 경우는 교원양성의 수급조절 실패, 교원양성의 과잉 등으로 인한 문제가 지속되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 남북한 교육통합에 대비하여 우선적으로 교육제도의 통합에 관심을 기울일 필요가 있다고 주장하였다.²⁶ 전정태는 남한과 북한의 교원양성 현황을 중심으로 비교 분석하는 연구를 수행하고, 남한은 자유민주주의 이념을 교육 목표로 학문의 자유와 선택이 보장되고, 목적형과 개방형체제를 병행하고 있으며, 교과과정이 비교적 다양하게 운영되고 있다는 점이 특징이고, 북한은 공산주의와 사회주의 이념을 목표로 당성 및 이념성을 중시하고, 폐쇄형 양성체제를 취하고 있으며, 획일적인 교육과정이 운영되고 있음을 밝혀냈다.²⁷ 이 외에도 이애시,²⁸ 이정희,²⁹ 한만길³⁰ 등이 북한의 교원양성제도를 소개하거나 남한과의 비교 연구

²³ 김태완 외, 『남북한 교육통합 정책 연구』 (한국교육개발원, 1991).

²⁴ 한만길, “남북한 교육의 동질성 추구를 위한 방향 모색.” pp. 157-174.

²⁵ 한종하 외, 『남북한 교원제도 통합방안 연구』.

²⁶ 김동별, 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』.

²⁷ 전정태, “남북한의 교원양성제도에 관한 비교 연구,” 『한국동북아논총』, 제2권 1호 (1997), pp. 133-151.

²⁸ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』.

²⁹ 이정희, 『남북한 비교사회론』 (경북대학교출판부, 2000).

³⁰ 한만길, 『통일시대 북한교육론』.

를 수행하였는데, 이들 연구들이 실재를 드러내는 데에는 어느 정도 기여하였으나, 교원교육 측면에서 체계적인 분석을 통한 특징과 차이점을 드러내는 데에는 미흡했다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 본 연구에서는 남북한 교사양성교육의 특징을 교원교육 측면에서 드러내고, 이를 바탕으로 남북 교사양성교육의 통합을 위한 과제와 시사점을 제안하는데 목적이 있다.

Ⅲ. 분석의 틀

비교교육 연구에서 비교의 대상이나 내용은 매우 다양하다고 할 수 있다. 교육의 거의 모든 영역이 비교의 대상이 될 수 있다. 일찍이 Rossello는 비교교육 연구에서 비교의 대상 및 내용으로 교육체제와 교육구조, 교육과정과 교수요목, 교육방법, 교육이론 등을 들었다.³¹ 한편 교사양성교육과 관련하여, Anderson은 교사양성교육의 주요 구성 요소로 학생과 교수, 조직구조와 교육과정, 인증과 자격수여 등을 제시하였다.³² 교사양성교육의 비교 분석의 틀로, 윤기옥은 한국과 미국의 교사교육 비교 연구에서 교사교육기관, 선발, 교육과정, 졸업(자격수여)의 분석틀을 활용하였으며,³³ 조태경은 한·일 양국의 과학교사 양성제도 비교연구에서 교사교육기관과 교육과정을 중심으로 분석하였고,³⁴ 한국과 미국의 과학교사 양성제도를 비교한 김문원의 연구에서는 교육 목적과 목표, 교육과정, 자격증 수여 등을 중심으로 분석하였다.³⁵ 남·북한 교원양성제도를 비교 연구한 전정태는 교원양성 기관과 교육과정 측면에서 비교 분석을 하였고,³⁶ 남·북한 보육교사 및 유아교사의 양성교육을 비교 분석한 임재택의 연구에서는 유아교사 양성 교육기관, 교육과정, 수급 현황을 비교 분석의 틀로 사용하였다.³⁷ 그리고 김동별은 남·북한 중등

³¹ Rossello, P. R., "Concerning the structure of comparative education," *Comparative Education*, Vol. 7 (1963). pp. 103-107.

³² Anderson, L. W.(Ed.), *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education* (2nd ed) (UK: Cambridge University Press, 1995). pp. 1-10.

³³ 윤기옥, "교사교육에 대한 비교 연구: 한국과 미국," 『인천교육대학교논문집』, 제28권 2호, pp. 241-287.

³⁴ 조태경, "한·일 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 내용에 관한 연구," 『과학교육연구』, 제19권 (공주대학교 과학교육연구소, 1987), pp. 45-61.

³⁵ 김문원, "한·미 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 교육내용에 관한 비교연구," 『과학교육연구』, 제20권 (공주대학교 과학교육연구소, 1988), pp. 61-76.

³⁶ 전정태, "남북한의 교원양성제도에 관한 비교 연구," pp. 133-151.

³⁷ 임재택, "남북한 보육교사 및 유아교사 양성교육," 『미래유아교육학회지』, 제1권 2호, pp. 97-126.

교원 양성제도 비교연구를 수행하면서, 남·북한 중등교원 양성제도의 변천, 교육 과정, 입학 및 자격제도, 졸업요건 및 학위과정 등을 비교, 분석하였다.³⁸

교사양성교육 체제의 구성 요소 및 비교의 틀은 위와 같이 다양하게 구성되고 있는데, 본 연구에서의 위의 선행 연구들의 틀을 바탕으로 남한과 북한의 교사양성 과정 비교의 틀로, 교사양성교육의 역사적 배경, 교사양성교육의 이념 및 목적, 교사양성교육기관, 교사양성교육 교육과정, 교사양성기관 입학 및 자격수여 등 다섯 가지를 구안하였다. 이를 표로 나타내면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구의 분석 틀

비교 분야	비교 요소
교사양성 과정	교사양성교육의 역사적 배경
	교사양성교육의 이념 및 목적
	교사양성교육기관
	교사양성교육 교육과정
	교사양성기관 입학 및 교사자격 수여

IV. 남한과 북한의 교사양성 과정 비교

1. 교사양성교육의 역사적 배경

남한에서 최초의 초등교원양성기관은 1895년에 설립된 한성사범학교이며, 해방후 미군정기간에는 초등교원의 수요에 대비하기 위하여 중등학교 수준의 사범학교를 증설하고 단기 교원양성과정을 설치하였다. 1949년에 새로 제정한 교육법에 의하여 초등교원을 중학교 졸업자가 입학하는 3년제 사범학교에서 양성하도록 하였다. 그리고 기존의 17개의 사범학교를 국립으로 이관시키고(1950년 4월), 대구사범학교에 강습과, 초등교원양성소, 특설교원양성소, 연수과정 등을 부설하여 1년 이내의 단기과정으로 초등교원을 양성하게 하고, 고등학교에도 교직과정을 설치하여 이수자에게 초등학교 준교사 자격증을 수여하기도 하였다.³⁹

³⁸ 김동별, 「남북한 중등교원양성제도 비교 연구」.

³⁹ 김영우, “한국 교사 교육정책의 역사적 평가” (한국교육학회 교육사연구회 세미나자료집, 1993), pp. 360-370.

그후 1958년에 양성소가 폐지되고 사범학교로 단일화되었으며, 1961년 ‘교육에 관한 임시특별법’이 제정되어 2년제 교육대학이 법제화되었는데, 기존의 사범학교를 10개의 2년제 교육대학으로 개편하고 6개의 교육대학을 증설하여 16개의 교육대학 체제가 마련되었다. 1960년대 후반에는 또다시 초등교원의 수요가 급증하게 되자 단기양성과정인 임시초등교원양성소를 교육대학에 부설하도록 하였다. 그 결과 1970년대에는 공급과잉 현상이 나타나 1973년에 임시초등교원양성소를 폐지하고, 16개의 교육대학 중에서 5개를 일반대학으로 개편하였다. 그후 점차 강조되는 초등교육의 전문화 요구와 초등교원 양성체제의 세계적 추세에 따라 1981년 서울교육대학을 시작으로 1984년까지 연차적으로 전국의 11개 교육대학이 4년제로 개편되어 오늘에 이르고 있다.⁴⁰ 이 외에 1958년부터 이화여대 초등교육과에서, 1985년부터 한국교원대학교 초등교육과에서 초등교원을 양성하고 있기도 하다. 교육대학의 4년제로의 개편은 교직의 전문성 심화뿐만 아니라 교원의 사회적, 경제적 지위 향상 측면에서도 긍정적으로 평가되고 있다.⁴¹

남한에서 중등교사양성의 경우, 김종서는 일제말기(1940~1945)를 시발점으로 보고 이 시기의 중등교원 위탁생제도, 사립전문학교 졸업자 교원자격증수여제도, 농업교원 양성소, 이과계 중등교원양성소 등이 그 역할을 담당한 것으로 분석하였다.⁴² 그리고 좀더 본격적으로는 해방 이후 미군정기(1945~1948)에 사범대학 및 임시중등교원양성소가 설치되면서 중등교원양성체제가 자리를 잡았다고 볼 수 있다.⁴³

근대교육이 시작된 일제강점기 때 별도의 중등교원양성기관은 없었으며 다만 1927년 임시중등교원양성소가 일부 전문학교에 부설되어 운영된 적은 있다.⁴⁴ 해방이후 중등교육의 급격한 팽창과 함께 중등교원 양성을 위한 제도적 정비가 필요하였다. 중등교원 정규 양성과정은 1946년 국립서울대학교설치령에 의하여 경성사범학교와 경성여자사범학교를 병합하여 만든 서울대학교 사범대학이 설치되면서 시작되었다고 볼 수 있다.⁴⁵ 이후 경북대 사범대학, 공주사범대학 등 국립 사범대학들이 설치되고 1950년대 들어 이화여자대학 사범대학을 비롯한 사립 사범대학들

⁴⁰ 위의 글, p. 369.

⁴¹ 강환국, 『교사교육론』 (서울: 교학연구사, 1995), pp. 150-200.

⁴² 김종서, 『최신교육학개론』 (서울: 교육과학사, 1991), p. 112.

⁴³ 위의 책, p. 112.

⁴⁴ 김동별, 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』, p. 34.

⁴⁵ 김영우, 『한국 중등교원 양성교육사』 (서울: 교육과학사, 1989).

이 설치되기 시작하였다. 1961년 잠시 ‘학교정비 기준령’에 의하여 문리과대학과 중복되는 사범대학 학과를 폐지하기도 하였으나 1963년 곧 다시 환원되었다.⁴⁶ 1960년대 들어 날로 증가하는 중등교원의 수요에 대처하기 위하여 사립 사범대학들이 대량으로 인가, 설치되었으며, 교원양성의 사립 사범대학으로의 확대와 함께 일반대학 교직과정을 설치하여 교원양성을 더욱 개방화시켜 일반대학 출신자들에게도 교직 진출의 기회가 열렸다.⁴⁷ 그리고 1965년 부터는 교육대학원을 통해서도 교원 양성을 가능하게 하였으며, 1973년부터는 사범대학이 아닌 일반대학에 교육과를 설치하여 교사를 양성할 수 있도록 하였다.⁴⁸ 즉, 남한에서는 중등교원 수요를 충당하기 위한 차원에서 제도적 변화를 거치면서, 사범대학, 일반대학 교직과정, 교육대학원, 일반대학 교육과 등의 교사양성체제가 구축되었다.⁴⁹

북한에서 초등교원 양성기관이라고 할 수 있는 교원대학에는 교양원학부와 교원학부가 있는데 각각 유치원 교양원과 소학교 교원을 길러내는 곳이다. 북한에서 교원대학은 1946년에 최초로 설립되었으며, 설립 당시에는 중학교 졸업생을 받아 교육시키는 2년제였다.⁵⁰ 그 후 1959년 「인민교육체계를 개편하는데 관한 법령」에 의하여 2년제 교원대학과 4~5년제 사범대학을 병행 설치하여 교원대학에서는 당시의 유치원, 교양원, 인민학교 및 중학교 교원을 양성하였고, 사범대학에서는 중등교육 수준의 교사양성기관으로서 당시의 기술학교와 고등기술학교 교원을 양성하였다.⁵¹ 그리고 1961년에는 3~4년제 교원대학 11개와 4년제 사범대학 8개를 설치하여 교원 양성체제를 구축하였다.⁵² 이후 교원대학은 여러 차례의 변화를 거쳐 1972년부터 3년제로 개편되었다.⁵³

그리고 북한에서는 1973년 최고인민회의에서 ‘전반적 10년제 고등의무교육과 1년제 학교 전 의무교육을 실시하는데 대하여’라는 안건을 통과시킴으로써 11년제 의무교육체제를 구축하고, 중학교와 고등학교를 통합하여 5년제 고등중학교 체제로 개편하였으며,⁵⁴ 교원 양성도 유치원과 공민학교 교원은 교원대학에서, 고

⁴⁶ 강환국, 『교사교육론』, pp. 180-200.

⁴⁷ 김영우, 『한국 중등교원 양성교육사』.

⁴⁸ 강환국, 『교사교육론』.

⁴⁹ 김종서, 『최신교육학개론』, p. 112.

⁵⁰ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』, pp. 40-55.

⁵¹ 김동별, 『남북한 중등교원양성체제 비교 연구』, p. 40.

⁵² 전순익, 『남북한 초등교원의 양성체제 비교 연구』 (송실대학교 석사학위논문, 1995).

⁵³ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』, pp. 50-55.

⁵⁴ 북한의 학제는 여러 변천 과정을 거쳐 2002년부터 유치원(2년)-소학교(4년)-중학교(6년)-대학교(3~7년)으로 편성되어 오늘에 이르고 있다(김기서, 『2007북한연감』 (연합뉴스), pp. 240-241).

등중학교 교원은 사범대학에서, 고등기술학교와 고등전문학교의 기술과목 교원은 기술사범대학과 기술계통대학에서 양성하는 체제가 구축되었다.⁵⁵

한편, 북한에서는 특수한 성격의 사범대학으로 평양에 김형직 사범대학이 있다. 1948년에 설립된 김형직사범대학은 북한의 사범교육기관 중 가장 권위 있는 최고의 기관이다. 이 대학에서는 지방의 사범대학과 교원대학의 교원 및 여러 교육행정기관의 교육관리들을 양성하고 있으며 내각 산하 교육성에서 직접 관리한다. 이 사범대학은 북한에서 최초로 설립된 사범대학으로서 처음에는 평양사범대학으로 불리다가 평양 제1사범대학으로 바뀌었으며, 1975년부터 지금의 명칭인 김형직사범대학으로 지칭되고 있다. 수업 연한은 예비과 1년과 본 학부 5년, 합하여 6년이며, 김일성 혁명역사학부 등 13개 학부가 있고, 전국에서 유일하게 교육학부가 설치되어 있고, 남한의 박사학위 과정인 박사원 과정도 북한 사범대학들 중 가장 먼저 설치되었다.⁵⁶

북한에서 교사양성교육은 전반적으로 교육체제 개편과 의무교육 연장에 따라 변화되어 왔다고 볼 수 있다.⁵⁷ 북한에서는 1956년에 초등의무교육제도를, 1958년에는 7년제 중등의무교육제도를, 1973년부터는 11년제 의무교육을 실시하는 등 일찍이 의무교육제도를 확대하였는데, 확대된 의무교육을 실시하기 위해서는 교원의 확보가 절실하였다.⁵⁸ 그리고 일찍부터 의무교육제도를 실시하여 지속적으로 교원 부족 문제를 겪어 왔는데, 이러한 문제를 해결하기 위하여 주간의 정규과정뿐만 아니라 통신교육 과정, 야간교육과정 등을 마련하여 교원을 양성하기도 하였다.⁵⁹

2. 교사양성교육의 이념 및 목적

남한에서 교사양성기관의 교육목표는 고등교육법 제41조 및 제44조의 규정을 바탕으로 각 기관에서 주체적이고 자율적으로 정할 수 있도록 되어 있는데, 제44조에서는 교사양성기관의 설립 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.⁶⁰

⁵⁵ 김동별, 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』, p. 40.

⁵⁶ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』, p. 55.

⁵⁷ 김동별, 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』, pp. 40-41.

⁵⁸ 한만길, 『통일시대 북한교육론』.

⁵⁹ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』, pp. 54-57.

⁶⁰ 고등교육법 제44조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 4. 3).

1. 교육자로서의 확고한 가치관과 건전한 교직윤리를 갖추도록 함
2. 교육의 이념과 그 구체적인 실천방법을 체득하게 함
3. 교육자로서의 자질과 역량을 생애에 걸쳐 스스로 신장시켜 나가기 위한 기초를 확립하도록 함

이러한 규정을 바탕으로 각 교사양성기관에서는 나름대로의 교육 목표와 이념을 정하고 있는데, 한 예로 초등의 경인교육대학교 및 중등의 경북대학교 사범대학의 교육 목적과 목표를 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 남한의 교사양성기관 교육 목적 및 목표 사례

경인교육대학교	경북대학교 사범대학
(교육 목적)	(교육 목적)
우리 대학은 대한민국의 교육이념에 입각하여 국가와 인류사회 발전에 필요한 학문의 심오한 이론과 응용법을 교수, 연구하고 아울러 학생들로 하여금 사표로서의 지도적 인격을 도야케 함으로써, 이들을 유능한 초등교원으로 양성하는 것을 목적으로 하고 있다.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교육의 학문적 체계를 발전시킨다. 2. 시대에 부응하는 교사로서 필요한 지식, 기능 및 태도를 함양한다. 3. 교육 현장의 발전을 지원, 조장한다.
(교육 목표)	(교육 목표)
<ul style="list-style-type: none"> - 국민교육 이념과 실천방법 체득 - 교육자로서의 신념과 사상 함양 - 지역사회 발전과 현장 교육에 봉사 - 학문의 이론과 응용 방법 연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 지식기반 사회의 최고의 교사 양성 - 현장 적합형 교육 지식 창출 - 사회 교육 문화 발전의 선도

자료: 경인교육대학교, <<http://www.ginue.ac.kr/ginue/intro/02.htm>> (검색일: 2008. 4. 15).
 경북대학교 사범대학, <<http://edunet.knu.ac.kr/intro/sub03.html>> (검색일: 2008. 4. 15).

그리고 헌법 제31조 4항에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는데,⁶¹ 이는 교원양성기관에도 동일하게 적용되는 규정으로서 교육대학 및 사범대학을 비롯한 각 교원양성기관도 이러한 이념 및 방향의 토대 위에서 양성교육을 담당하고 있다.

북한에서는 교사양성교육뿐만 아니라 모든 교육의 이념적 토대를 1970년대 초반에 김일성에 의해 정립된 사회주의 교육학에 두고 있다. 이 원리에 의하면, “사회주의 교육학은 사람들을 사회주의, 공산주의 사회가 요구하는 자주적이며 창조적인 혁명인재로 키우기 위한 교육교양의 이론과 방법을 밝혀주는 과학”이다.⁶²

⁶¹ 헌법 제31조 4항, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 20).

북한에서의 교원교육은 이 사회주의 교육학의 기본원리를 철저히 구현함을 목적으로 하고 있다.⁶³ 사회주의 교육학에서는 김일성에 의해 정립된 교원의 역할과 임무에 대해 밝히고 있는데 다음과 같다.⁶⁴

“...당이 교육일군들 앞에 내세운 중요한 임무는 우리의 젊은 후대들을 사회주의와 공산주의의 믿음직한 건설자로, 전면적으로 발전된 훌륭한 공산주의자로 교양육성하는 것입니다.... 교원들 자신이 공산주의사상과 고상한 혁명가적 도덕품성을 가진 훌륭한 공산주의자로 되어야 합니다.... 교원 자신이 사상적으로나 도덕적으로 결함이 있을 때에는 누구도 그를 존경하지 않을 것이며 아무리 그가 좋은 말을 하여도 그의 말을 믿지 않을 것입니다.”(『김일성저작선집』, 제3권, pp. 40-43)

“...우리는 이미 오래전에 교육사업은 발벌이를 위한 직업이 아니라 혁명의 계승자를 키우는 영예로운 혁명사업이며 교원들은 발벌이군이 아니라 직업적인 혁명가라고 말하였습니다.”(『김일성저작선집』, 제6권, pp. 478-479)

이러한 사회주의 교육의 이념을 바탕으로 구체적인 교육지침이 만들어 졌는데, 1977년 김일성이 조선로동당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의에서 발표한 「사회주의 교육에 관한 테제」가 북한 교육의 종합지침서가 되었고 교원양성대학에도 적용되고 있다. 이 테제에서 교원양성사업의 강화를 강조하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다.⁶⁵

“...사범교육체계를 정연하게 세우고 교원양성사업을 확고히 앞세워야 한다. 사범대학, 교원대학을 비롯한 교원양성기관들은 후대 교육사업을 위한 <원장>이다. 교원양성기관들에서 학생들을 잘 교육하여야 정치 사상적, 과학 기술적으로 준비된 훌륭한 교원이 나올 수 있으며 그래야 모든 청소년학생들을 유능한 혁명인재로 키울 수 있다. 교원을 키워내는 대학에 좋은 학생들을 골라 넣으며 이 대학들의 교수교양수준을 결정적으로 높여야 한다...”(「사회주의 교육에 관한 테제」, p. 17)

⁶² 집필위원회, 『사회주의 교육학』 (평양: 교육도서출판사, 1975), pp. 6-8.

⁶³ 조선민주주의인민공화국 교육법 제3조 (장명봉, 『북한법령집』 (2006)), p. 613.

⁶⁴ 김일성, 『김일성 저작선집』, 제1-6권 (평양: 조선노동당출판사, 1974).

⁶⁵ 김일성, 「사회주의 교육에 관한 테제」, 1977, 김형찬 외, 『북한의 교육』 (서울: 을유문화사, 1990), p. 482에서 재인용.

교원대학의 목적에 대해서는 1949년의 내각결정 「교원대학에 관한 규정」 제2조에 나타나 있는데, “교원대학은 조선공민의 고등교육에 대한 권리를 보장하기 위한 사업을 수행하며 선진과학과 기술을 습득함으로써 부강한 민주조국건설을 위하여 헌신할 초급중학교 교원 양성함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.⁶⁶

이러한 이념과 사상은 김정일 체제에서도 큰 변화 없이 거의 그대로 계승되었다. 따라서 북한 교사양성교육의 목적과 이념은 여전히 공산주의와 사회주의 인간 및 혁명 일꾼을 길러내기 위한 직업적 혁명가를 양성하는데 있다. 북한에서 이 교원양성사업은 여전히 핵심 과업이 되고 있다.

“...위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다. <교육부문에서는 사범대학, 교원대학을 비롯한 교원양성기관들을 잘 꾸리고 거기에 좋은 사람들을 넣어 교원으로 키우도록 하여야 합니다.> 사범교육을 강화하기 위하여 경애하는 김정일 동지께서는 선차적으로 관심을 돌리신 문제는 사범대학, 교원대학을 비롯한 사범교육부문의 교원대렬을 튼튼히 꾸리는 사업이였다... 이 시기 사범교육을 강화하기 위한 경애하는 김정일동지의 령도에서 특별히 중요한 자리를 차지하는 것은 사범대학, 교원대학들을 후대교육을 위한 <원종장>답게 잘 꾸리고 그 물질적 토대를 튼튼히 갖추도록 하신 것이다...”⁶⁷

이와 같이 북한 교사양성교육의 ‘공산주의 혁명 인재’ 양성이라는 이념은 큰 변화 없이 여전히 교사양성의 핵심 기반이 되고 있다. 1999년도에 제정된 북한의 교육법 제1조에서도 사회주의교육을 더욱 발전시키고 공산주의 인재를 키워 내고자 하는 목적의식을 분명히 하고 있다.⁶⁸

3. 교사양성교육기관

남한에서 초등교사 양성은 11개의 교육대학교와 한국교원대학교 초등교육과, 이화여자대학교 초등교육과 등 13개 기관에서 이루어지고 있으며, 중등교사양성은 사범대학, 교육과, 교직과정, 교육대학원 등에서 이루어지고 있는데, 모두 연간 약 6만 5천 여명의 교사를 배출하고 있다. 남한에서의 교사양성기관 수 및 양성 인원을 제시하면 다음 <표 3>과 같다.

⁶⁶ 교원대학에 관한 규정, 내각결정 제190호, 1949. (정경모 외, 『북한법령집』 (1990)), p. 2169.

⁶⁷ 편집위원회, 『교원선진수첩』, 주체96년 제3호, (평양: 교육신문사, 2007), pp. 16-17.

⁶⁸ 조선민주주의인민공화국 교육법 제1조, (장명봉, 『북한법령집』 (2006)), p. 613.

북한의 유치원 및 인민학교 교원양성은 1949년 제정 공포한 내각결정 「교원대학에 관한 규정」 제1조 “교원대학은 조선민주주의 인민공화국 교육성 직접 관할로 하되 그의 설립 또는 폐지는 조선민주주의인민공화국 내각 결정에 의하며, 학과 강좌의 설치 또는 폐지는 교육상이 결정한다”의 규정에 의하여 실시하고 있다.⁷⁰ 개교 당시 교원대학은 2년제 였으나 1973년부터 11년제 의무교육으로 개편되면서 3년제로 바뀌어 지금까지 운영되고 있다. 교원대학에는 교원학과, 교양원학과, 체육학과, 무용학과 등이 설치되어 있으며, 또한 직장을 다니면서 학점을 이수할 수 있는 통신학과, 현직교사들이 방학을 이용하여 단기강습을 받는 재교육반도 운영되고 있다.⁷¹ 1973년 당시에는 각 도와 직할시에 2개씩의 교원대학이 설치되었으나, 점차 교원 수요가 감소하였고, 한편, 교원교육을 정예화하기 위한 목적으로 각 지역에 1개씩의 교원대학을 유지하는 것으로 개편되었다. 현재, 북한 전국의 주요도시에 16개의 교원대학이 설치되어 있다.⁷² 북한의 구체적인 교원대학 현황을 보면 다음과 <표 5>와 같다.

<표 5> 북한의 교원대학 현황

대학명	학과	비고
평양 교원대학, 남포 교원대학 평성 교원대학, 강계 교원대학 신포 교원대학, 혜산 교원대학 북청 교원대학, 김정숙 교원대학 신의주 교원대학, 선천 교원대학 리수덕 원산 교원대학 최희숙 함흥 제1교원대학 함흥 제2교원대학, 사리원 교원대학 조옥희 해주 교원대학, 안영애 대학	교원학과, 교양원학과, 체육학과, 무용학과, (통신학과) (재교육반)	1972~1973년도에 교양원대학을 교원대학으로 개편

자료: 한만길 외, 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』 (한국교육개발원, 1998), p. 167.

의무교육의 확대에 따라 북한에서는 각 도와 시에 대체적으로 2개의 교원대학과 2개의 사범대학 체제를 갖추고 있었다. 사범대학의 경우 중학교 고등반(5~6학년) 교원을 양성하는 기관을 제1사범대학, 중학교 중등반(1~4학년)의 교원을 양성하는 기관을 제2사범대학으로 분리 운영하였었다.⁷³ 그런데 사범대학 역시

⁷⁰ 교원대학에 관한 규정, 내각결정 제190호, 1949 (정경모 외, 『북한법령집』 (1990)), p. 2169.

⁷¹ 전순익, 『남북한 초등교원의 양성제도 비교 연구』, p. 28.

⁷² 한만길 외, 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』 (한국교육개발원, 1998), p. 167.

신학부가 있다.⁷⁵ 김형직 사범대학의 구체적인 학부와 학과를 소개하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 김형직 사범대학의 학부 및 학과

학부	학과
혁명역사학부	혁명역사과, 로작과, 철학과
교육학부	학년 전 교육학(유치원), 교육학, 심리학
어문학부	한문과, 어문학(작가만 양성 2년제)
외국어문학부	영어과, 로어과, 교수법과
수학학부	대수과, 기하과
물리학부	
화학학부	무기화학, 유기화학, 분석, 생화학
생물학부	식물학부, 동물학부, 해부생리학, 실험생물학, 유전학 식물분류학, 식물통계학, 식물생리학
지리학부	
역사학부	조선역사과, 세계역사과
체육학부 및 체육단	구기강좌, 기재학과, 육상
음악학부	이론강좌, 실기강좌
미술학부	조선회화과, 산업미술과, 서예과
재교육학부	

자료: 탈북 교육자 김명신과의 면담에 근거함(백종익·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 양성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호 (한국교원대학교, 2002), p. 84에서 재인용)

4. 교사양성교육 교육과정

남한에서는 교원양성기관 교육과정에 대한 별도의 법적 규정을 마련하고 있지는 않다. 교원양성기관 교육과정 운영은 대학의 교과에 관한 사항을 규정하고 있는 고등교육법시행령 제4조와 교원자격검정령시행규칙 제12조의 규정을 준용하고 있다. 교육대학의 교육과정은 초등학교 교원 양성을 목적으로 하고, 사범대학의 교육과정은 중등학교 교원 양성을 목적으로 한다.⁷⁶ 구체적으로 교육대학 및 사범대학은 교육자로서의 확고한 가치관과 건전한 교직윤리를 갖추고, 교육의 이념과 그 구체적인 실천방법을 체득하며, 교육자로서의 자질과 역량을 생애에 걸쳐 스스로 신장시켜 나가기 위한 기초를 확립하는 것을 목적으로 한다.⁷⁷ 이러한 목적을 달성하기 위하여 각 교육대학 및 사범대학에서는 교육과정을 마련하여 운영

⁷⁵ 이애시, 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』, pp. 54-55.

⁷⁶ 고등교육법 제41조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 20).

⁷⁷ 고등교육법 제44조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 20).

하고 있는데, 대체로 교육대학 및 사범대학 모두 140~150학점 이상 이수를 졸업 요건으로 하고 있다. 몇몇 사범대학의 교육과정 편성 및 졸업 이수 학점 현황을 보면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 남한의 사범대학 교육과정 편성

구분	교양과목	전공	심화전공	교직과목	일반선택	졸업이수 학점
부산대	30	51	24	20	15	140
전북대	36	42	21	22	29	150
충북대	36	45	21	21	27	150
교원대	21	51		15	53	140

자료: 부산대 사범대학 <<http://www.edu.pusan.ac.kr/>>, 전북대 사범대학 <<http://coe.chonbuk.ac.kr/>>, 충북대 사범대학 <<http://edu.chungbuk.ac.kr/>>, 교원대 <<http://www.knue.ac.kr/>> (검색일: 2008. 3. 26).

교육대학교에서도 비슷한 구성 특성을 보이고 있는데, 서울교육대학교 교육과정 운영 사례를 보면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 서울교육대학교 교육과정 편제

교과구분	학점	과목 영역
교양과정	40	인문학, 어문학, 사회과학, 자연과학, 체육, 영어, 컴퓨터, 사회봉사 등
전공과정	교육학교육	18
	교육실습	4
	교과교육 및 특별활동	50
	실기·실험	8
	심화과정	20
졸업과제	P/F	
사회봉사	P/F	
계	140	

자료: 서울교육대학교, <<http://www.snue.ac.kr/>> (검색일: 2008. 4. 10).

이와 같이 교육대학이나 사범대학 등 교원양성기관들은 교양, 전공, 심화전공, 교직, 일반선택 등으로 교육과정을 구성하여 운영하고 있다. 교양은 일반 교양과목이라고 할 수 있으며, 심화전공, 일반선택 등은 전공과 관련된 과목들이라고 할 수 있고, 교직과목은 교사준비과정으로서의 교육에 대한 이론과 실제를 배우는 과정이다. 그 중 한 사례로 전남대학교 사범대학 수학교육과 전공 교육과정 사례를 살펴보면 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 전남대 수학교육과 전공 교육과정

구분	과목	학점	구분	과목	학점
전공 필수	수리통계학 고급해석학1 및 실습 수학교육론 교육행정및교육경영 수학교재연구및지도법 현대대수1 위상수학1 복소함수론1	과목당 3학점	전공 선택	집합론및실습, 선형대수1및실습, 수학교육의기초, 기하학개론, 선형대수2, 미분방정식및실습, 수학교육론실습, 중등교사를위한동역학계, 고급해석학2, 정수론, 이산수학및실습, 프로그래밍언어및실습, 수학교육심리학, 수학교재연구및지도법실습, 사영기하학 컴퓨터와수학교육, 현대대수2, 미분기하1, 수치해석, 위상수학2, 복소함수론2, 수학기초론, 수학기초론 수학학습지도및평가, 미분기하2, 수학기초론, 실함수론, 컴퓨터대수학, 기하학과교육, 대수학과교육, 해석학과교육, 확률론	과목당 3학점

자료: 전남대학교 수학교육과, <<http://www.mathedu.or.kr/home/index.html>> (검색일: 2008. 4. 5).

한편, 전공과목 이외에 교직과목이 교사양성 과정에서 중요 과목 중의 하나라고 할 수 있는데, 남한에서 교직과목은 1969년 문교부령 제215호에 의해 제도화되어 실시되어 오다가 크게 다섯 차례의 변천을 거쳐 1983년 문교부령 제519호에 의거하여 교직이론 영역, 교과교육 영역, 교육실습 영역 등 세 분야로 구축된 이래 현재까지 큰 변화 없이 이어져 오고 있다.⁷⁸ 교직이론 영역은 교직이론 7개 과목과 기타 교육이론에 관한 과목을 개설할 수 있도록 하고 있는데, 이 기준은 교육학의 각 영역을 균등하게 배분하는 차원에서 나온 측면도 있다.⁷⁹ 교육대학이나 사범대학에서 교직과목 운영에 관한 별도의 규정이 있는 것은 아니며, 각 대학 나름대로의 규정을 만들어 운영하고 있는데, 대체적으로는 일반대학 교직과정 운영 규정인

⁷⁸ 강환국, 『교사교육론』, pp. 180-200.

⁷⁹ 위의 책, pp. 200-201.

교원자격검정령시행규칙 제12조의 규정을 준용하고 있다. 이 조항에 규정된 교직 과목 내용은 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 교직과정 과목

영역	과목	학점
교직이론	교육학개론 교육철학 및 교육사 교육과정 및 교육평가 교육방법 및 교육공학 교육심리 교육사회 교육행정 및 교육경영 기타 교직이론에 관한 과목	14학점 이상 (7과목 이상)
교과교육	교과교육론 교과교재 연구 및 지도법 기타 교과교육에 관한 과목	4학점 이상 (2과목 이상)
교육실습	교육실습	2학점(4주)

자료: 교원자격검정령시행규칙 제12조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색: 2007. 12. 29).

북한의 교사양성교육은 학생들에게 공산주의 혁명적 세계관과 김일성이 제안한 사회주의 교육학을 철저히 습득하게 하는 일을 중시한다. 이는 졸업 후 각급 학교의 교사로 진출하여 후세대들에게 모범적 사상적 성향을 보여주면서 교육할 수 있어야 하며 소위 ‘공산혁명의 든든한 후비대’를 양성할 수 있어야 하기 때문이다.⁸⁰ 이러한 목적에서 북한의 교원양성대학의 교육과정에서는 공산주의 이데올로기나 계급투쟁에 관련된 과목들이 중시된다.⁸¹

북한에서 교원대학은 유치원 교양원과 소학교 교원을 양성하는 기관으로서 교육과정에서 예능분야 비중이 비교적 높다. 주로 음악, 미술, 무용 등의 예능 과목을 중시하는데, 교원대학에 설치되어 있는 주요 과목을 보면, 김일성혁명역사, 김일성과 김정일의 아동시기, 주체철학, 교육학, 아동문학, 외국어, 각과 교수법, 음악, 무용, 미술, 교육실습 등이 있다. 그리고 기초과목으로는 교육학, 심리학, 교과교육, 교수법 등이 있고 실습, 답사, 단체활동 등의 과정도 부과된다.⁸² 북한 교원

⁸⁰ 김창순, 『북한총람』 (북한연구소, 2003), pp. 783-785.

⁸¹ 한만길, 『통일시대 북한교육론』, pp. 240-250.

⁸² 위의 책, pp. 242-243.

대학의 주요 교과목을 보면 다음 <표 12>와 같다.

<표 12> 북한 교원대학 교과목

<ul style="list-style-type: none"> ·김일성 혁명사 ·김일성 로작(현행당정책 포함) ·김정일 혁명사 ·김정일 로작 ·교육학 ·심리학 ·철학 ·외국어(영어, 로어) ·국문강좌(5대 혁명기극분석) ·문화어(우리말 문법) ·수학 ·물리 ·화학 ·음악 	<ul style="list-style-type: none"> ·미술 ·체육(체조, 탁구, 배구, 축구, 농구, 수영 등) ·김일성 어린시절 교수법 ·김정일 어린시절 교수법 ·음악교수법 ·우리말교수법 ·셈세기 교수법 ·무용(유치원 노래와 춤동작) ·여학생 실습(음식요리, 봉제) ·체육무용(예술체조) ·사로칭, 소년단 ·군사훈련(야외훈련 및 실내병기학) ·교육실습
---	--

자료: 탈북 교원 김명신과의 면담에 근거함(백종익·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호, p. 82에서 재인용)

북한에서 사범대학은 중학교(남한의 중학교와 고등학교 과정) 교원을 양성하는 기관으로서 당의 지침과 방침에 의해 교육과정이 구성되기 때문에 각 지역별로 큰 차이 없다. 북한 사범계 대학 교육과정 구성의 공통 내용을 보면 다음 <표 13>과 같다.

<표 13> 북한 사범계대학의 교과목과 시수(군사훈련 4년간 2,740시간은 별도)

구분	과목명	총 시수	비고
공통과목	·당투쟁사	260	(자연계는 70시간 내외) (1학년) (1학년)
	·마르크스·레닌주의	-	
	·정치경제학	180	
	·철학	140	
	·군사학	-	
	·교육학	260	
	·심리학	80	
	·조선문학	120	
전공과목	·각 전공별 영역	400	
계		1,700	자연계(1,630)

자료: 김동규, 『북한의 교육학』 (서울: 문맥사, 1990), pp. 467-468.

표에서 나타나듯이 당투쟁사, 마르크스·레닌주의, 정치경제학, 철학 등 정치사상 강좌가 총 580시간으로 전체 1,700시간 중 1/3 정도를 차지하고 있어서 교사양성교육에서 사상교육이 강조되고 있음을 알 수 있다. 그리고 전공 과정은 총 400시간으로 교사양성과정에서 이수해야 하는 총 시간의 1/3에도 훨씬 못 미치고 있다. 이러한 공통 기준을 바탕으로 각 사범대학에서 지역 실정에 맞게 교육과정을 구성하고 있는데, 한 사례로 김정숙사범대학 수학과 교육과정 예시를 보면 다음 <표 14>와 같다.

<표 14> 김정숙 사범대학 수학과 교육과정

구분	과목	구분	과목
정치사상 과목	김일성 동지 혁명력사(1,2권), 김정일 동지 혁명력사(1,2권), 김일성 동지 로작, 김정일 동지 문헌, 현행 당 정책, 정치경제학, 철학	전공과목	1전공: 대수학(1,2권), 기하학(1,2권), 해석학(1,2권), 응용수학, 계산수학, 수학(1,2권), 수학교수법 2전공: 일반물리(1,2권), 제도(도학)
일반사회 과목	외국어(영어, 로어 중 선택), 사회주의 아동심리학, 사회주의 교육학, 체육	과목 외 활동	혁명전적지 답사, 동서해안 답사, 교도대 훈련(군사훈련), 봄, 가을 농사 동원, 교육실습(평균 45일)

자료: 탈북자 천정순과의 면담에 근거함(백종익·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 양성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호, p. 86에서 재인용)

위에서 정치사상과목, 일반사회과목, 과목 외 활동은 전공과 관계없이 모든 과에서 배워야 하는 과정이다. 혁명전적지 답사, 교도대 훈련, 각종 동원 등 과목 외 활동 역시 사범대학 교육에서 중요하게 다뤄지고 있다.

5. 입학 및 교원자격 수여

남한에서 교육대학이나 사범대학의 입학은 고등학교 졸업예정자 및 고등학교 졸업 이상인 자, 또는 그와 동등한 자격을 갖춘 자는 누구나 교육대학 및 사범대학에 지원할 수 있다. 입학전형 과정에서 교직적격자 선발을 위하여 교직적성 및 인성시험, 그리고 면접 등을 통해 그 적격을 판정하고 점수화하여 선발과정에 반영한다. 현재 교원양성대학의 입학전형은 고교내신성적, 수학능력시험, 인성 및 적성검사, 면접 등으로 이루어져 있는데, 반영 비율에 있어서는 대학마다 약간씩

차이를 보이고 있다.⁸³

교원 자격은 검정에 의하여 인정·수여된다. 검정 방법에는 시험검정과 무시험 검정이 있는데, 현재 교원양성기관 졸업자는 대부분 무시험검정으로 교사자격을 취득하고 있다. 무시험검정은 별도의 시험을 부과하지 않고 서류심사로 교사자격을 검정하는 것을 말하는데 주요 대상은 1) 정규 교원양성기관 졸업자, 2) 일반대학 교직과정 이수자, 3) 교육대학원 양성과정 졸업자, 4) 임시교원양성소 수료자, 5) 특수 교육기관 졸업자 등이다.⁸⁴ 2009년도 교원양성기관 입학생부터 적용되는 개정 법령에 의하면, 전공과목 50학점 이상, 교직과목 22학점 이상을 이수하고, 졸업평점 환산점수 100분의 75점 이상을 획득해야 무시험검정에 합격할 수 있도록 하였다.⁸⁵ 교원자격의 시험검정은 교사자격 종별에 따라 교원수급계획상 필요한 경우에 시행을 할 수 있도록 하고 있는데, 시험검정은 학력고사, 실기고사, 구술고사로 구성되어 있다.⁸⁶

북한에서 교직은 혁명의 계승자가 될 아동과 학생들을 키우는 것으로 교육은 곧 혁명사업이다. 따라서 당과 사회주의 건설에 합당한 자격을 갖춘 자에게 교원양성기관 입학 자격과 교원자격을 부여한다. 북한에서는 고등중학교 졸업생 중 약 10% 정도의 특권층 자녀만 졸업과 동시에 대학에 진학한다. 대학 진학자들은 성적이 우수하고, 신분이 확실하며, 당성이 강해야 한다.⁸⁷ 이러한 기본적인 요건에 사범대학이나 교원대학에 진학하기 위해서는 1) 중학교를 졸업했거나 이와 같은 자격을 가지고 인민경제 각 분야에서 규범적으로 일하고 있으며, 자·덕·체를 갖춘 사람, 2) 중학교 졸업예정자로서 사회정치생활에서 규범적이며, 자·덕·체를 갖춘 사람 등의 요건을 갖추어야 한다.⁸⁸ 북한에서는 교원을 공산주의 혁명가를 키워내는 직업적 혁명가로서 중시하며 선발 과정에서 출신성분과 당성을 중요하게 고려한다. 이와 같이 북한에서 교원대학이나 사범대학에 입학하는 교원후보자를 선발하는 과정에 비교적 엄격한 기준을 적용하고 있는데, 당성, 인민성, 노동계급성 등 공산주의 성분을 강화시키는 요인들이 중요하게 작용한다.⁸⁹

⁸³ 서울대학교 사범대학 입시안내, <<http://edu.snu.ac.kr/plinfo/plinfof/index.html>> (검색일: 2008. 4. 3); 서울교육대학교 입학안내, <http://www.snue.ac.kr/sub.jsp?menu_chk=entr0101> (검색일: 2008. 4. 3).

⁸⁴ 교원자격검정령 제18조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 30).

⁸⁵ 교원자격검정령 제19조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 30).

⁸⁶ 교원자격검정령 제26조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 30).

⁸⁷ 최영표 외, 『북한과 중국의 교육제도 비교 연구』 (한국교육개발원, 1992), pp. 254-256.

⁸⁸ 윤춘식, 『북한 사회주의 교육과 선교』 (서울: 예영커뮤니케이션, 2005), pp. 119-121.

북한에서는 대학을 졸업하는 사람에게 국가졸업시험과 졸업논문을 부과한다. 사범대학이나 교원대학 졸업자들에게도 동일한 과정이 부과되는데, 이들은 대학 과정을 이수하고 나서 학위를 수여받는 것이 아니라 자격증을 받게 된다. 졸업 과정 통과와 함께 자격증을 받게 됨으로 별도의 시험 과정이 있지는 않다. 한편, 북한의 교원대학 및 사범대학을 포함하여 모든 대학의 졸업예정자는 군사이론과 군사기술에 대한 국가고시사도 합격을 해야 한다.⁹⁰ 교원대학 졸업자에게는 유치원 교양원, 소학교 교원 자격증을 수여하고 사범대학 졸업자에게는 중학교 교원 자격증을 수여한다. 북한에서 교원자격은 1~5급으로 구분되어 있는데, 사범대학 졸업자는 3급 교원으로 정하고 교원대학 졸업자는 4급 교원으로 정하며, 사범대학이나 교원대학을 졸업하지 못한 교원은 보통 5급으로 정한다. 임용된 후 경력과 승급 점수에 의해 1급까지 올라갈 수 있다.⁹¹

V. 남한과 북한의 교사양성 과정의 특징

본 장에서는 남한과 북한의 교사양성 과정 비교 분석을 통해 드러난 남북한 교사양성 과정의 특징에 대해 논한다. 교사양성교육의 역사적 배경, 교사양성교육의 이념 및 목적, 교사양성교육기관, 교사양성교육 교육과정, 교사양성교육기관 입학 및 교사자격 수여 등의 측면에서 그 특징을 살펴본다.

1. 교사양성교육의 역사적 배경 측면

남한과 북한은 해방 이후 본격적인 교사양성교육을 시작하였으며, 양쪽 다 늘어나는 교원 수요를 맞추기 위한 공급 확대 차원에서 주요 변천을 겪어왔다. 이 과정에서 남한은 목적형 양성기관인 교육대학교와 사범대학 이외에 임시교원양성소, 일반대학 교직과정, 교육대학원 등에서도 교사를 양성하는 개방형체제를 병행하여 온데 비해, 북한에서는 교원대학과 사범대학중심의 목적형체제를 지속적으로 유지시켜 왔다는 점에서 특징적이다.

남북한 모두 교사양성체제의 변화는 주로 교사의 수요-공급을 맞추기 위한 전

⁸⁹ 김창순, 『북한총람』, pp. 783-790.

⁹⁰ 신희선, “남북한의 교육체계 및 특징,” 이경숙 외, 『남북한 사회문화 비교』 (서울: 숙명여자대학교 출판부, 1998), pp. 147-194.

⁹¹ 『조선일보』, 『조선일보』 NK데이터베이스, <<http://www.nkchosun.com>> (검색일: 2008. 4. 15).

략 차원에서 이루어진 것이라고 할 수 있는데, 상대적으로 교사양성교육의 질적인 측면에서의 변화 노력은 미흡했다고 지적되고 있다.⁹² 즉 양쪽 다 교사양성교육의 구조와 체제는 많이 바뀌었지만 교사양성교육의 핵심이라고 할 수 있는 교육과정에서는 큰 변화가 없었다.⁹³ 남한의 경우 상황적 필요에 따라 사소한 것들은 여러 차례 개정이 되었으나 교육과정의 큰 틀에 있어서는 거의 변화가 없었고, 1983년에 구축된 교육과정체제가 거의 지금까지 이어져 오고 있다.⁹⁴ 북한의 경우도 1960~1970년대 김일성에 의해 사회주의교육 및 교사양성교육의 이념과 지침이 정해진 이래 그의 사후에도 거의 변화 없이 이어지고 있다.⁹⁵ 즉 남북 모두 교사양성교육의 역사적 측면에서 볼 때, 양적 성장이나 변화에 걸맞는 질적 성장을 이루지 못했다라고 할 수 있다.

교사양성교육기관 설치와 출발이 국가에 의해 주도되었다는 점도 한 특징이다. 해방 이후 양측 모두 국가의 재건이나 창건기 수준에 있었기 때문에 국가 및 모든 사회체제 구축이 국가에 의해 주도되었다. 교육분야 역시 국가에 의해 그 기반이 닦여졌는데, 교사양성교육 역시 국가의 주도로 시작되었다. 남한에서는 국립대학인 서울대학교 사범대학이 남한 사범대학의 출발이었으며 교육대학 역시 국가 주도로 그 체제가 구축되었고, 북한에서도 국가주도로 교원대학 및 사범대학이 설치되었다. 남한의 경우 1950년대 중반 이후에 사립사범대학들이 설치되면서 <표 3>에 나타난 것처럼 현재에는 사립사범대학에서 더 많은 교사를 양성해 내고 있기는 하지만, 사립사범대학 역시 국가의 관리를 받고 있다는 점에서 국가로부터 완전히 자유로운 것은 아니다. 북한에서는 사회주의체제의 특성에 따라 국가와 당의 통제 하에 교사양성교육 계획, 운영되는 철저한 국영체제를 취하고 있다. 종합하면, 역사적인 측면에서 봤을 때, 남북의 교사양성교육은 국가에 의해 주도되어 왔으며, 양적 팽창에 따른 구조 변화에 초점이 맞추어진 반면, 상대적으로 질적 성장을 위한 노력은 미흡했다라고 할 수 있다.

2. 교사양성교육의 이념 및 목적 측면

교사양성교육의 이념 및 목적 측면에서 남북한간에는 뚜렷한 차이를 보여 준다.

⁹² 이애시, 「통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구」, pp. 40-57.

⁹³ 강환국, 『교사교육론』, pp. 190-210.

⁹⁴ 위의 책, pp. 199-201.

⁹⁵ 신효숙, 『김정일시대 북한교육의 변화』, pp. 19-24.

남한의 경우 ‘인류와 국가 사회발전에 이바지’, ‘지식기반사회에 적합한 교사 양성’, ‘사회 문화발전 선도’, ‘교사로서의 지도적 인격 도야’ 등 보편적인 가치 추구를 교사양성교육의 기본 이념으로 삼고 있다. 반면 북한에서는 사회주의 이념의 토대 아래 ‘사회주의와 공산주의 건설자’, ‘직업적 혁명가’, ‘혁명의 계승자’ 양성을 목적으로 하고 있다. 교사양성교육기관의 운영 과정에서도 남한에서는 ‘자주성’, ‘전문성’, ‘정치적 중립성’ 등을 보장하고 보다 자율적인 여건에서 교사양성교육을 실시하도록 하고 있는 반면,⁹⁶ 북한에서는 ‘공산주의 사회가 요구하는 혁명 인재 양성을 위한 이론과 방법’을 강조한다.⁹⁷

이와 같이 교사양성교육의 이념이나 사상 측면에서 남한에서는 보다 보편적인 가치에 기반을 두고 다양한 교육적 노력을 기울이고 있는 반면, 북한에서는 철저한 공산주의와 사회주의 이념을 바탕으로 하고 있다는 점이 큰 특징적인 차이이다. 이러한 차이에서 남한에서는 교사양성교육에 있어 국가가 교육의 이념이나 방향을 엄격하게 통제하는 것이 아니라 보편적 이념 하에 각 교사양성기관에서 나름대로의 목적과 목표를 추구하도록 하고 있다. 반면 북한에서는 교사양성기관의 이념이나 방향을 국가와 당에서 정해서 내려주며 또 철저히 그에 따르도록 하고 있다. 따라서 북한의 모든 교사양성기관에서 그 목표와 방향이 거의 같은 획일성을 보여 주고 있다.

3. 교사양성교육기관 측면

교사양성교육기관 측면에서 우선적인 차이는 남한은 목적형과 개방형의 병행 체제이고 북한은 철저히 목적형체제라는 점이다. 즉, 남한에서는 전문 교사양성기관인 교육대학이나 사범대학에서 교사를 양성함과 아울러 일반대학 교직과정, 교육대학원 등에서도 교사를 양성하는 개방형체제를 병행하고 있다. 남한에서도 초등의 경우는 대부분의 교사를 교육대학에서 양성하는 목적형체제이지만, 중등의 경우는 <표 3>에서 나타나는 것처럼 목적형 양성기관보다 개방형 양성기관에서 더 많은 교사를 배출하고 있는 개방형중심의 병행체제라고 할 수 있다. 반면에 북한에서는 유치원 교사와 초등 교사는 교원대학에서 양성하고, 중등 교사는 사범대학에서 양성하는 전형적인 목적형 양성체제이다. 보편적인 교육이념을 바탕으로 다양한 가치를 추구하는 남한에서는 교사양성교육에 있어서도 다양한 형태의 교

⁹⁶ 헌법 제31조 4항, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2008. 3. 20).

⁹⁷ 김일성, 『사회주의 교육에 관한 테제』 (1977), 김형찬 외, 『북한의 교육』, p. 482.

사양성교육이 가능했던 반면, 철저히 사회주의 이념을 바탕으로 교육체제를 운영하고 있는 북한에서는 국가가 획일적으로 통제, 관리하는 목적형체제가 더 효율적이었을 것으로 해석된다.

교사양성교육기관 측면에서 또 하나의 차이점 중의 하나는 남한에서는 유치원 교원을 초등 교원과 분리하여 별도의 기관에서 양성하고 있는 반면, 북한에서는 초등 교원과 함께 교원대학에서 양성하고 있다는 점이다. 남한에서는 유치원교육은 초·중등교육과 달리 국가의 엄격한 관리하에 있지 않았기 때문에 교원 양성에 있어서도 초·중등교육과 분리된 측면이 있는데, 최근 들어 유치원 교육에 대한 국가의 관리가 좀더 본격화되고 있다.⁹⁸ 북한에서는 초·중등교육과 함께 유아교육도 일찍부터 국가의 관리 대상이었다. 따라서 유아교육에 대한 관심이 높았으며 유아를 가르칠 교사를 양성함에 있어서도 초·중등 교사양성과 별 차이가 없었기 때문에 유치원 교사 양성과 초등 교사 양성이 처음부터 통합된 상태에서 출발하였다.⁹⁹

교사양성기관과 관련하여 초등교사 양성은 남북 모두 독립된 기관에서 이루어지고 있는 반면, 중등교사 양성의 경우, 남한에서는 종합대학 내에 통합된 단과대학으로서의 사범대학에서 양성이 되고 있는데 반해, 북한에서는 독립된 사범대학에서 양성되고 있다는 점이 특징적인 차이이다. 즉 남한에서는 중등교사 양성의 경우, 사범대학이든 비사범대학이든 모두 종합대학 내의 교사양성기관에서 양성교육이 이루어지는데 반해, 북한에서는 전문적 교사양성기관인 독립된 사범대학 체제를 취하고 있다. 이는 남한에서는 보편적 가치를 바탕으로 교사양성교육에 있어 타 학문 영역과의 교류나 협력을 중시하는 풍토가 반영된 것으로 보이고, 북한에서는 뚜렷한 이념적 지향을 바탕으로 ‘사회주의 혁명 일꾼’ 양성이라는 명확한 목적의식을 바탕으로 목적형, 독립형 양성체제를 갖게 된 것으로 보인다.

교사양성기관의 학과나 전공체제 면에서 남한에서는 비교적 다양하게 분화되어 있는 반면, 북한에서는 그 분화 정도가 약하다는 점도 특징적인 차이점이다. 즉 북한에서는 교원대학이나 사범대학의 학과나 전공 구성에 있어 전통적 학과나 전공체제가 거의 그대로 이어져 오고 있는 반면, 남한에서는 전통적 학과나 전공 이외에 ‘특수교육’, ‘환경교육’, ‘컴퓨터교육’ 등 시대적인 변화를 반영한 새로운 전공들이 다양하게 개설되고 있다. 이는 남북한 간의 교육 발달의 차이, 그리고 개방화 정도의 차이에 의해 나타난 현상일 수 있다. 종합하면 교사양성기관 측면에서

⁹⁸ 박재환 외, “유아교육법의 제정과정에 관한 연구,” 『유아교육논총』, 제16집 제1호 (2007), pp. 95-117.

⁹⁹ 임재택, “남북한 보육교사 및 유아교사 양성교육,” pp. 97-126.

남한에서는 좀더 개방화되고 다양한 구조적인 변화를 겪고 있는 반면, 북한에서 전통적, 폐쇄형체제가 지속되고 있다고 할 수 있다.

4. 교사양성교육 교육과정 측면

교사양성교육의 교육과정 측면에서도 남북한간에는 뚜렷한 차이를 보인다. 우선 교육과정 내용 구성 측면에서 남한에서는 보편적 학문기반을 바탕으로 구성되고 있는 반면, 북한에서는 사상 및 이념 교육 과정이 상당 부분을 차지하고 있다(<표 13> 참조). 남한에서는 교사양성교육 교육과정 구성에 있어 특정 이념에 편중되지 않고 교양, 전공, 교직, 선택 과목이 균형적으로 구성되고 있다. 반면 북한에서는 김일성, 김정일 이상화 과목, 사회주의 이념과 철학 과목 등의 비중이 높은 편이다.

전공과목의 비중에 있어서도 차이가 난다. <표 8>과 <표 9>에서 알 수 있듯이 사범대학의 경우 남한에서는 교사양성 교육과정에서 대체적으로 전공과목의 비중이 거의 절반을 차지하고 있는 반면, 북한에서는 1/4 정도의 비중을 차지한다(<표 13> 참조). 즉, 북한에서는 정치사상교육, 사회교육 등의 비중이 높아지면서 상대적으로 전공과목의 비중이 낮은 것이다. 남한에서는 교과교사 양성, 즉 ‘교과 전문성’을 강조하여 전공과목의 비중이 높은 반면, 북한에서는 교과 전문성보다는 사회주의 혁명 정신을 강조하기 때문에 교과전공보다는 사상교육을 중시하는 것으로 보인다. 이로 인해 구체적인 전공과목 구성을 보더라도 <표 10>과 <표 14>에서 알 수 있듯이 남한의 전공과목들이 좀더 분화되고 다양화되었다고 할 수 있다.

교육과정 중 교직과목에 있어서도 차이가 난다. 교직과목은 교사양성과정에서 예비교사들에게 교육의 이론과 실재를 가르치는 과정이라고 할 수 있다. 이 교직과목 구성에 있어 남한에서 일반대학 교직과정을 제외하고 타 교사양성기관에 별도의 규정을 두고 있지는 않지만, 대체로 교직과정 규정을 준용하고 있다. 따라서 대부분의 교사양성 과정에서 <표 11>에 나타난 과목들 중 5~9개 정도의 과목을 교직과목으로 이수한다.¹⁰⁰ 반면 북한에서는 교육학과목이 하위 영역으로 분화되어 있지 않고, ‘교육학’ 단일과목에 ‘아동심리학’, ‘교수법’ 등의 과목이 병행해서 제공되고 있다. 남한에서는 교육학의 학문적 발전과 기반을 토대로 다양한 교직과목을 개발하여 운영하고 있는 반면, 북한에서는 미분화된 교육학 과목을 가르치고

¹⁰⁰ 강환국, 『교사교육론』, pp. 180-200.

있는 것이다. 북한에서는 일찍부터 김일성에 의해 주창된 ‘사회주의 교육학’이 정립되어 그 이념과 사상, 방법의 주입에 초점이 맞추어져 있었기 때문에 다양한 교직과목 개발 여건이 되지 않았던 것으로 보인다.

교사양성기관의 교육과정 내용과 관련하여 남한에서는 학문중심적 성향이 강하고 북한에서는 실제중심적 성향이 강하다는 점도 하나의 특징이라고 할 수 있다. <표 2>의 사례에서도 알 수 있듯이 남한의 교사양성기관들은 교사양성에 있어 ‘학문적 체계’, ‘지식 기반’ 등을 중요한 토대로 삼고 있다. 그리고 실제 과목 구성이나 내용 구성에 있어서도 학문적인 측면과 이론, 원리 등이 중심이 된다.¹⁰¹ 반면 북한에서는 교사양성교육을 통해 교육분야에서의 ‘혁명 일꾼’을 양성하는 것을 목적으로 하기 때문에 좀더 구체적이고 실제적인 과정과 과목들로 구성된다. 사상교육 이외에 집단활동, 노력동원, 군사훈련 등이 필수 과정으로 구성되며, 현장과 연계될 수 있고 현장에 나가서도 직접 활용할 수 있는 것들을 강조한다.¹⁰² 북한의 교사양성교육의 교육과정은 남한과 비교했을 때, 특정 이념에 토대한 편향적 측면이 있기는 하지만, 현장 및 실제와의 연계가 비교적 강한 교육과정이라고 할 수 있다. 종합하면 교사양성기관 교육과정 측면에서 남한에서는 보편적 이념을 바탕으로 한 학문적 성향이 강한 반면, 북한에서는 공산주의 이념을 바탕으로 한 실제적 성향이 강한 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

5. 교사양성기관 입학 및 교사자격 수여 측면

교사양성기관 입학과 관련하여 남한에서는 능력과 자격을 갖춘 사람이면 누구나 교사양성기관에 입학할 수 있는 반면, 북한에서는 능력과 자격 이외에 출신성분이나 당성이 중요하게 작용한다는 점이 특징적이다. 남한에서는 자유민주주의 이념과 보편적 가치를 토대로 하고 있기 때문에 평등하고 균등하게 입학 기회를 부여하고 있는 반면, 북한에서는 사회주의 혁명의 완성이라는 이념적 토대 위에서 교사양성교육을 보고 있기 때문에 출신 성분과 당성이 강조된다고 할 수 있다.¹⁰³ 그리고 남한에서는 교사양성기관 학생 선발에 있어 최근에 교직 적성을 강조하여 면접 등을 강화시키고 있기는 하지만, 여전히 지적 능력 중심의 선발체제라고 할

¹⁰¹ 박용현, “종합대학교 내에서의 사범대학 운영 개선방안,” 『경상대중등교육연구』, 제5집 (1993), pp. 17-22.

¹⁰² 편집위원회, 『교원선진수첩』, 주체96년 제3호 (평양: 교육신문사, 2007), pp. 16-18.

¹⁰³ 김창순, 『북한총람』, pp. 783-785.

수 있다.¹⁰⁴ 반면 북한에서는 교사양성기관 입학자 선발에 있어 지적 능력뿐만 아니라 공동체생활이나 사회정치생활 등 사회성 측면의 역량도 강조한다.¹⁰⁵ 이러한 모습은 사회주의 혁명이라는 편향된 목적의식에 나온 것이라고 할 수 있는데, 지적 능력 이외에 사회성 측면 등 보다 종합적인 준거를 바탕으로 양성기관 입학자를 선발하려고 한다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

교사자격 수여 측면에서는 남북한 간에 큰 차이를 보이고 있지 않다. 남북 모두 교사양성기관 졸업자들에게 교사자격을 수여하고 있는데, 기본 과목을 이수하고 요건을 갖춘 학생들에게는 대체로 무시험으로 교사 자격이 수여된다. 남한의 경우 준교사 자격증을 획득한 학생들이 교사 자격을 수여 받기 위해서는 시험검정을 거쳐야 하나 실제에서 대상자는 소수에 그치고 있다. 기본 요건을 충족하면 무시험으로 교사자격이 수여된다는 점에서는 큰 차이가 없으나, 남한에서는 기본 교과과목 이수 이외에 별도의 요구조건이 없는 반면 북한에서는 기본교과과목 이외에 군사이론이나 군사기술과 관련된 과목을 이수해야 하며, 국가졸업시험, 졸업논문 등을 통과해야 졸업이 가능하고 교사자격을 수여받을 수 있다. 즉, 남한과 달리 북한의 교사양성기관 졸업생들은 교사자격을 수여받기 위해 기본교과과목 이수 이외에 다양한 과정들을 통과해야 한다는 점이 특징적인 차이라고 할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 남한과 북한간의 교사양성 과정의 차이를 종합적으로 정리하면 다음 <표 15>와 같다.

¹⁰⁴ 박용현, “종합대학교 내에서의 사범대학 운영 개선방안,” pp. 17-22.

¹⁰⁵ 김창순, 『북한총람』, pp. 783-790.

<표 15> 남한과 북한의 교사양성 과정 특성 차이

구분	남한	북한
역사적 배경	<ul style="list-style-type: none"> ·교육 수요의 팽창에 따른 대응 ·공립, 사립 기관의 병존 ·목적형, 개방형 병행 체제 ·양성기관 폐지 위기 경험 	<ul style="list-style-type: none"> ·의무교육의 확대에 따른 대응 ·양성교육 국가 독점 ·목적형체제
이념 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> ·자유민주주의 원리 기반 ·정치중립성 ·지주성, 전문성 중시 ·교육자로서의 가치관, 윤리 중시 ·교육자로서 자질, 역량 중시 	<ul style="list-style-type: none"> ·사회주의 교육원리 구현 ·사회주의, 공산주의 건설 ·혁명의 계승자, 직업적 혁명가 ·후대 교육사업을 위한 원종장 ·공산주의 도덕 품성 함양
양성기관	<ul style="list-style-type: none"> ·목적형, 개방형 병행 ·종합대학내 통합형 ·교육 연한 4년 ·초·중등교원 분리 양성 체제 ·유·초등교원 분리 양성 체제 ·학과 및 전공의 다양화 및 분화 	<ul style="list-style-type: none"> ·목적형 ·사범대학 독립형 ·교육 연한 3-5년 ·초·중등교원 분리 양성 체제 ·유·초등교원 통합 양성 체제 ·전통적 학과 및 전공 체제
교육과정	<ul style="list-style-type: none"> ·학문중심 ·보편적 가치, 이론 중심 ·전공과목 중심 ·교과중심 ·교직과목 분화 ·교육과정 운영의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> ·실제중심 ·공산주의, 사회주의 사상 중심 ·정치, 사상교육 중시 ·교과 외 활동 중시 ·교직과목 미분화 ·교육과정 운영의 획일화
입학 및 교원자격 수여	<ul style="list-style-type: none"> (입학) ·개방형 경쟁시험 ·교직적성, 인성, 면접 ·지적 능력 중심 (교원자격 수여) ·무시험검정 중심 ·기본교과 이수 중심 	<ul style="list-style-type: none"> (입학) ·당성 및 신분에 따른 제한 경쟁 ·직업 및 근로 경력 중시 ·정치생활 및 공동체 생활 경력 중시 (교원자격 수여) ·무시험검정 ·기본교과 외 정치, 사회, 군사 활동 이수 요구

VI. 맺으며: 남북한 교사양성교육 통합을 위한 과제

본 연구는 남북한간의 교사양성 과정을 비교, 분석하고 그 특징을 드러내고자하는 연구로서, 본 연구를 통해 남북한간의 교사양성 과정의 역사적 배경, 교육 이념 및 목적, 양성기관, 교육과정, 입학 및 교사자격 수여 등의 측면에서 특징적인 차이가 있는 것으로 나타났다.

남북한 모두 교사양성교육의 발전 과정에서 양적 확대 위주의 변천 과정을 거

쳐 왔으며, 상대적으로 질적 향상을 위한 노력은 미흡했다는 점, 초등교사 양성기관은 독립형체제를 취하고 있다는 점, 무시험 검정의 교사자격 수여제도를 갖추고 있다는 점 등에서는 서로 유사한 것으로 나타났다. 하지만, 교사양성교육에 있어 뚜렷한 이념적 차이, 양성체제의 개방형과 목적형 체제의 차이, 중등교사 양성기관의 통합형과 독립형의 차이, 보편적 교육과정 구성과 이념적 교육과정 구성 차이 등 여러 측면에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

본 연구 결과를 토대로 남북한 교사양성교육의 발전 및 향후 남북한 교사양성교육의 통합을 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 교사양성교육에 있어 이념적 편향과 격차를 완화시키기 위한 노력이 필요하다. 본 연구에서 남북한 교사양성교육에서 가장 큰 차이이면서도 가장 본질적인 차이가 이념적 격차인 것으로 나타났다. 북한의 철저한 사회주의 이념의 고수와 구현은 교사양성교육의 본래적 측면을 왜곡시킬 수도 있는 위험성을 안고 있다. 따라서 사회주의 이념에 집착하는 한 교사양성교육에 있어 통합교육의 실현은 요원한 일이 될 것이다. 남북간의 향후 발전방향과 통합된 미래를 내다보면서 특정 이념에 집착하기보다는 통합된 사회에 적합한 새로운 이념을 개발해야 할 것이다. 그리고 현 단계에서는 무엇보다도 상호간에 이념적인 편향과 격차를 완화시키는 노력이 필요하다. 이념적인 격차 해소를 위해서는 단계적인 접근이 필요하다. 우선 교사양성교육에 있어 이념적인 대립이 심하지 않는 부분부터 통합을 위한 노력을 시도하고, 이를 토대로 다른 영역으로까지 점차 확대시켜 나가는 전략이 필요하다.

둘째, 교사양성교육의 교육과정 개발 및 질 향상을 위한 공동의 노력이 필요하다. 교사양성교육에 있어 교육과정은 핵심 기반이고 토대이다. 따라서 교사양성교육 통합을 위해서는 우선적으로 교육과정 개발에 관심을 기울여야 한다. 하지만 현행 교사양성 교육과정은 남북간에 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 북한의 사상교육중심의 교육과정, 남한의 학문중심 교육과정, 그리고 교육과정 구조와 구성 내용에 있어서 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 남북의 교사양성교육의 통합을 위해서는 위에서 논의한 공동의 이념을 바탕으로 남북에 공통으로 적용될 수 있는 공동의 교육과정 개발 노력이 필요하다. 아울러 남북은 교사양성교육의 질 향상을 위한 노력에도 관심을 기울여야 한다. 본 연구에서 나타났듯이 남북 모두 교사양성교육의 질 향상을 위한 노력은 상당히 미흡했다. 교사양성교육에서 수준 높은 통합을 이루기 위해서는 우선 남북 각자가 각자의 교사양성교육의 질 향상을 통해 수준 높은 교육체제를 구축하고 있어야 한다. 단순한 통합을 위한 통합이 아니라 발전을 위한 통합을 바란다면 더욱 필요한 일이다.

셋째, 교사양성체제의 통합 방안 마련이 필요하다. 특히 중등교사 양성의 경우, 남한은 종합대학 내에 위치한 사범대학에서 양성하는 통합형체제이고 북한은 독립된 사범대학에서 양성하는 독립형체제이다. 통합형체제와 독립형체제는 각각 장단점이 있다. 따라서 어느 한 쪽으로의 통합보다는 양 체제의 장점을 살리면서 우리의 특성을 반영한 절충형의 체제가 마련되어야 한다. 그리고 중등교사 양성기관이 남한은 목적형과 개방형의 병행체제이고 북한은 목적형체제이다. 이 역시도 각각의 장점을 살리면서 남북의 특성에 맞는 체제의 개발이 필요한 분야이다.

넷째, 공통의 교직과목 개발 노력이 필요하다. 본 연구에서 나타났듯이 남한은 교사양성과정에서 교육학 과목이 여러 과목으로 분화되어 있고 북한은 ‘교육학’ 단일 과목으로 되어 있다. 교직과목은 교육이론과 방법을 다루는 과목으로 교사양성과정에서 중요한 과정 중의 하나이면서 정치적 성향이 비교적 덜한 과목이라고 할 수 있다. 따라서 통합의 필요성과 가능성이 높은 과목이다. 현재는 상당히 이질적인 과정으로 차이가 나고 있으나 다른 과목에 앞서 공동의 노력으로 우선적으로 개발할 수 있는 과목이 교직과목이라고 할 수 있다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 강환국. 『교사교육론』. 서울: 교학연구사, 1995.
- 김기서. 『2007북한연감』. 연합뉴스, 2007.
- 김동별. 『남북한 중등교원양성제도 비교 연구』. 동국대학교 석사학위논문, 1997.
- 김문원. “한·미 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 교육내용에 관한 비교연구.” 『과학교육연구』, 제20권. 공주대학교 과학교육연구소, 1988.
- 김영우. “한국 교사 교육정책의 역사적 평가.” 한국교육학회 교육사연구회 세미나자료집, 1993.
- 김영우. 『한국 중등교원 양성교육사』. 서울: 교육과학사, 1989.
- 김일성. 『김일성 저작선집 제1-6권』. 평양: 조선노동당출판사, 1974.
- _____. 『사회주의 교육에 관한 테제』. 1977. 김형찬 외. 『북한의 교육』. 서울: 을유문화사, 1990.
- 김정일. “교육사업을 더 발전시킬 데 대하여.” 동경: 구월서방, 1984.
- 김종서. 『최신교육학개론』. 서울: 교육과학사, 1991.
- 김지수. 『북한 관료제의 변천에 관한 연구』. 서울대학교 박사학위논문, 2005.
- 김창순. 『북한총람』. 북한연구소, 2003.

- 김태완 외. 『남북한 교육통합 정책 연구』. 한국교육개발원, 1991.
- 박용헌. 종합대학교 내에서의 사범대학 운영 개선방안. 『경상대중등교육연구』, 제5집, 1993.
- 박재환 외. “유아교육법의 제정과정 및 문제점에 관한 연구.” 『유아교육논총』, 제16집 제1호, 2007.
- 숙명여자대학교 통일문제연구소. 『남북한 사회문화 비교』. 숙명여자대학교출판부, 1999.
- 신효숙. 『김정일시대 북한교육의 변화』. 통일부 통일교육원, 2006.
- 신희선. “남북한의 교육체계 및 특징.” 이경숙 외. 『남북한 사회문화 비교』. 서울: 숙명여자대학교출판부, 1998.
- 유균상 외. 『남북한 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원, 1997.
- 유시규·안순주. “남·북한 수학 교육과정 비교·분석.” 『한국교육문제연구』, 제16집. 동국대학교 교육연구원, 2005.
- 윤기욱. “교사교육에 대한 비교 연구: 한국과 미국.” 『인천교육대학교논문집』, 제28권 2호, 1994.
- 윤종혁·성기선. 『남북한 중등학교 과학과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원, 1998.
- 윤춘식. 『북한 사회주의 교육과 선교』. 서울: 예영커뮤니케이션, 2005.
- 이범웅 외. 『통일시대의 북한학』. 서울: 양서원, 2007.
- 이선경. “유아 무용교육에 관한 남북한 비교 연구.” 『한국유아체육교육학회지』, 제5권 1호, 2003.
- 이애시. 『통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구』. 제주대학교 석사학위논문, 2006.
- 이정희. 『남북한 비교사회론』. 경북대학교출판부, 2000.
- 이종재 외. 『북한 교육체제의 특성과 기능 연구』. 한국교육개발원, 2003.
- 이찬희 외. 『남북한 중고등학교 역사과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원, 1997.
- 임재택. “남북한 보육교사 및 유아교사 양성교육.” 『미래유아교육학회지』, 제1권 2호, 1996.
- 장명봉. 『북한법령집』. 북한법연구회, 2006.
- 정경모 외. 『북한법령집』. 내외경제신문사, 1990.
- 전순익. 『남북한 초등교원의 양성제도 비교 연구』. 숭실대학교 석사학위논문, 1995.
- 전정태. “남북한의 교원양성제도에 관한 비교 연구.” 『한국동북아논총』, 제2권 1호, 1997.
- 조태경. “한·일 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 내용에 관한 연구.” 『과학교육연구』, 제19권. 공주대학교 과학교육연구소. 1987.
- 집필위원회. 『사회주의 교육학』. 평양: 교육도서출판사, 1975.
- 차유규. “북한 교육의 위기와 개발 전략.” 『논문집』, 제5권. 한국교원대학교 통일교육연구소, 2006.
- 최석진 외. 『남북한 중고등학교 지리과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원, 1997.
- 최영표 외. 『북한과 중국의 교육제도 비교 연구』. 한국교육개발원, 1992.

편집위원회. 『교원선전수첩』, 주체96년 제3호. 평양: 교육신문사, 2007.
 한만길. “남북한 교육의 동질성 추구를 위한 방향 모색.” 『한국교육』. 제21권, 1994.
 ———. 『통일시대 북한교육론』. 서울: 교육과학사, 1997.
 ——— 외. 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』. 한국교육개발원, 1998.
 한중하 외. 『남북한 교원제도 통합방안 연구』. 한국교육개발원, 1994.

Anderson, L. W. (Ed.). *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education* (2nd ed). UK: Cambridge University Press, 1995.

Rossello, P. R. “Concerning the structure of comparative education.” *Comparative Education*, Vol. 7. 1963.

『로동신문』.

『조선일보』.

경북대학교 사범대학. <<http://edunet.knu.ac.kr/intro/sub03.html>>.

경인교육대학교. <<http://www.ginue.ac.kr/ginue/intro/02.htm>>.

공주대학교 사범대학. <<http://sabum.kongju.ac.kr/>>.

법제처. <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>>.

부산대 사범대학. <<http://www.edu.pusan.ac.kr>>.

서울교육대학교. <<http://www.snue.ac.kr>>.

서울대학교 사범대학 입시안내. <<http://edu.snu.ac.kr/plinfo/plinfof/index.html>>.

전남대학교 수학교육과. <<http://www.mathedu.or.kr/home/index.html>>.

전북대 사범대학. <<http://coe.chonbuk.ac.kr>>.

조선일보 NK데이터베이스. <<http://www.nkchosun.com>>.

충북대학교 사범대학. <<http://edu.chungbuk.ac.kr>>.

한국교원대학교. <<http://www.knue.ac.kr>>.

이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술: 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례*

신 석 호**

- I. 서론: 이행기 사회주의 경제와 이중성
- II. 이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술
- III. 쿠바 이행기 경제와 인민들의 생존기술
- IV. 북한 이행기 경제의 이중성과 인민들의 생존기술
- V. 결론: 북한과 쿠바 사례 비교와 함의

국문요약

이 논문은 1990년대 북한과 쿠바의 이행기 사회주의 경제와 인민들의 생존기술을 비교 분석하는 것을 목적으로 한다. 북한과 쿠바는 고전적 사회주의 경제 체제에서 시장메커니즘을 수용해 가는 이행기 사회주의 경제라고 할 수 있다. 따라서 1차 경제와 2차 경제, 대내경제와 대외경제, 내화경제와 외화경제 사이의 이중성이 나타났다. 북한과 쿠바 인민들은 이로 인한 경제적 불확실성을 회피하기 위해 1차 경제와 2차 경제, 가정경제와 사회적 연결망, 후원과 뇌물관계, 외화획득 등 다양한 경제 영역을 개발하고 있다.

쿠바의 경우 1차 경제가 상대적으로 원활하게 작동하고 있는 가운데 합법·불법적인 2차 경제 활동이 활발했다. 합법적 가정경제와 사회적 연결망이 발달했고 후원과 뇌물관계는 개인적인 차원이 대부분이었다. 국가 통제하의 공식적인 외화 획득이 가능했다.

이에 비해 북한에서는 1차 경제가 상대적으로 침체된 가운데 불법적인 2차 경제 활동이 발달했다. 가정경제와 사회적 연결망의 합법화가 상대적으로 덜 진행된 반면 후원과 뇌물관계는 구조적이었다. 국가 통제 밖의 비공식적 외화 획득이 만연했다.

이상의 차이는 1990년대 경제위기에 대응하는 과정에서 쿠바는 경제에 대한 국가의 통제력을 상당부분 잃지 않은 반면 북한은 국가의 통제력을 잃고 사회주의 계획경제 유지 능력을 상실했기 때문에 나온 것을 분석된다.

주제어: 이행기 사회주의 경제, 생존전략, 1차 경제와 2차 경제, 가정경제와 사회적 연결망, 후원과 뇌물관계, 외화 획득

* 이 논문에 대해 진심어린 지적을 해 주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드립니다. 이 논문을 투고한 직후 제34회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼(2008. 5. 13)에서 발표했을 때 건설적인 지적을 해주신 다수의 북한 전문가들께도 감사드립니다.

** 동아일보 편집국 정치부 기자

I. 서론: 이행기 사회주의 경제와 이중성

1917년 소련 혁명 이후 지구상에 등장했던 대부분의 현실 사회주의 국가들은 “사회주의적 중앙 계획경제에서 출발해 자유시장경제로 가는” 이행(transition)의 과정을 겪었다.¹ 소련과 동유럽 국가들은 이미 1950년대부터 코르나이(J. Kornai)가 말하는 고전적 사회주의(classical socialism) 체제²의 개선과 개혁을 시도했고 1989년 이후 자유민주주의와 자본주의 자유시장경제로 정치 경제적 체제전환을 단행했다. 아시아의 중국과 베트남은 현재까지도 정치적으로는 사회주의 체제를 고수하고 있지만 경제적으로는 이미 체제전환을 단행했다고 볼 수 있다.³

이 논문이 다루게 될 북한과 쿠바는 공식적으로 고전적 사회주의 정치·경제 체제를 고수하고 있다. 그러나 국가가 공식적으로 경제 개선 및 개혁 조치를 단행해 고전적 사회주의 경제체제의 변화를 추구했고 인민들이 생존을 위해 아래로부터 비공식적으로 시장메커니즘 등을 확산시켰다는 측면에서 ‘이행기 사회주의 경제’라고 할 수 있다. 특히 두 나라의 시장메커니즘 확산 현상은 1989년 동독의 베를린 장벽 붕괴 이후 동유럽 사회주의 국가들이 체제전환에 따라 시작된 ‘경제위기’ 과정에서 심화되었다. 현재 두 나라의 경제 부문에는 계획과 시장이 공존하고 있는데 전문가들의 이견이 없다.⁴

간단히 살펴본다면 쿠바는 1959년 혁명 이후 1970년까지 고전적 사회주의로의 이행을 추구하다가 1971년 이후 소련식 부문 개혁을 단행했다. 쿠바 정부는 1986년 이후 개혁에 따른 정치·사회적 부작용을 이유로 ‘교정기’라는 이름의 개혁 조치

¹ Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, 2nd edition (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 264.

² János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), p. 19.

³ 중국은 1978년 12월 공산당 제11기 삼중전회(三中全會)에서 덩소핑이 집권하면서 개혁개방을 시작해 현재에 이르고 있다. 베트남에서는 1979년 8월 공산당 제4기 중앙집행위원회가 부문적인 경제개혁 정책을 내놓았다. 1986년 12월 제6차 당 대회가 이른바 ‘도이모이’(Doi Moi) 정책을 채택함으로써 전면적인 개혁을 시작했다.

⁴ 동유럽 사회주의 체제전환 이후 북한과 쿠바의 경제위기와 개혁을 이전의 정치 경제적 초기조건과 관련지어 비교 분석한 것으로는 신석호, 「북한과 쿠바의 경제위기와 개혁」(북한대학원대학교 박사학위 논문, 2008). 이 논문의 중요 내용을 발췌하여 수정 보완해 별도의 논문으로 발표한 것으로 “사회주의 국가의 경제위기와 대응의 정치학: 1990년대 북한과 쿠바 사례 비교,” 『현대북한연구』, 제11권 1호 (2008); “사회주의 국가의 경제적 초기조건과 개혁 시기의 상관관계,” 『통일문제연구』, 제20권 1호 (2008)이 있다. 북한과 쿠바의 1990년대 경제난, 이에 대한 국가의 대응으로서의 개혁의 시기와 내용, 성과 등에 대한 내용은 위 논문들에서 자세히 다루었으므로 이 논문에서는 필요한 경우에만 간략하게 언급하기로 한다.

를 일부 후퇴시키지만 1989년 동유럽 사회주의의 붕괴에 따른 경제위기, 이른바 ‘특별한 시기’에 직면해 1993년 이후 다시 과감한 개혁(이하 쿠바의 1990년대 개혁)에 나섰다. 개인 자영업을 확대하고 기업과 국영농장을 개혁했다. 시장을 도입하고 내국인의 달러 보유를 합법화하는 것이 골자였다. 쿠바는 경제위기를 극복한 2003년 이후 개혁 조치의 일부 후퇴를 추구하고 있지만 시장화의 대세를 거스를 정도는 아니다.

북한은 쿠바 보다 늦은 1984년 무렵부터 고전적 사회주의 경제의 변화를 모색했지만 동유럽 사회주의 국가 붕괴 이후 발생한 경제위기에 쿠바처럼 과감한 경제개혁으로 대응하지 못했고 이에 따라 ‘고난의 행군’이라고 불리는 사상 초유의 경제위기를 겪게 되었다. 이 과정에서 수십만~수백만 명이 아사했다. 살아남은 인민들의 생존추구 노력에 따라 아래로부터 시장화, 분권화, 화폐화 등 개혁적 현상이 확산됐다. 북한 당국은 2002년 7·1경제관리 개선조치와 2003년 종합시장 도입 등의 개혁조치(이하 북한의 2000년대 개혁)를 통해 아래로부터의 변화를 일부 제도화했다. 일부 개인경제 활동을 합법화하고 기업과 농장 등 생산주체들을 분권화했으며 시장 활동을 허용했다. 북한도 2006년 이후 다시 시장에 대한 단속에 나섰지만 고전적 사회주의로의 회귀는 불가능한 상황이다.

현재 쿠바와 북한의 경제 자유화 및 시장화 정도에 대해서는 일부 적극적인 평가들이 나와 있다. 에르난데스 카타(Ernesto Hernández-Catá)는 쿠바의 1990년대 개혁이 과감한 자유화 조치였다고 평가하면서 그 결과 1990년대 체제전환을 경험한 러시아나 우크라이나보다 2000년 현재의 경제적 성과가 뛰어났다고 평가했다.⁵ 양문수는 2006년 현재 북한의 시장화 수준이 구소련 동구의 체제전환 초기 수준에 도달해 있다고 평가했다. 경우에 따라서는 체제전환을 막 시작한 단계가 아니라 체제전환에 착수해서 1~2년 정도 경과한 시점에 해당된다고 볼 수도 있다고 지적했다.⁶

이행기 경제의 대표적인 특성은 이중성(duality)이다. 이는 고전적 사회주의 경제의 기본 특성이 유지되는 가운데 시장메커니즘이 확대되는데 따른 불가피한 현상이다. 먼저 ‘부족의 경제’라는 고전적 사회주의의 근본적인 특성은 그대로 유지되고 있다. 코르나이가 설파한 축장과 낭비, 인센티브 부족의 메커니즘에 따라 사회주의 경제는 늘 상품과 서비스가 부족하다.⁷ 국가가 ‘의도된 성장’을 위해 희소

⁵ Ernesto Hernández-Catá, *The Fall and Recovery of the Cuban Economy in the 1990s: Mirage or Reality?* (IMF Working Paper, 2000).

⁶ 양문수, “북한의 시장화 수준에 관한 연구,” 『현대북한연구』, 제9권 3호 (2006), p. 39.

한 재원을 특정 분야에 집중적으로 투자하기 때문에 인민들의 소비품은 늘 부족하기 마련이다. 이와 관련해 고전적 사회주의 경제의 핵심적인 부분인 국가의 중앙집권적인 계획도 여전히 존재한다. 국가 계획경제의 폐해는 이미 현실 사회주의 국가들의 경제적 성과로 그 효용성이 이미 폐기되었다고 해도 과언이 아니다. 이행기 사회주의에는 중앙 집중적 계획경제의 모든 경제적 제도들이 존재한다. 배급제, 중앙 집중적 외환 통제와 무역제도 등이 그것이다.

이런 가운데 경제의 대내외 영역에 시장메커니즘이 확산되면 다양한 경제적 부조화 현상이 나타난다. 합법·불법적인 2차 경제⁸가 활성화되면서 희소한 자원과 서비스들이 이 영역으로 몰리고 가격은 1차 경제에서의 국정가격을 언제나 뛰어넘는다. 계획의 영역에서는 ‘부족의 경제’ 현상이 심화되고 반대로 물자가 유통되는 시장의 영역에서는 고도의 인플레이션 현상이 나타난다. 시장 영역이 계획 영역을 침식하면서 국가의 경제운영 능력이 떨어지기도 한다. 암시장에서는 사회주의적 단일화폐보다 달러 등 외화의 가치가 치솟는다. 국가는 일부 경제를 대외에 개방해 외화 획득에 주력하게 되는데 이에 따라 외화 경제 영역은 활성화되고 반대로 내화경제 영역은 위축된다.

경제의 이중적인 상황은 인민들의 생존에 심각한 불확실성(uncertainty)을 초래한다. 고전적 사회주의 사회에서는 국가의 계획에 의존해 생존할 수 있었지만 이행기 경제에서는 그렇지 않다. 결론적으로 경제적 이행이 심화될수록 인민들은 생존을 위해 국가 계획의 영역이 아닌 시장의 영역에 의존해야만 한다. 우선 생존에 필요한 재화와 서비스는 시장에서 구할 수 있는 것이 더 많다. 국가가 지급하는 임금은 명목적이므로 시장에서 구매활동을 하려면 시장을 통해 외화 등을 획득해야 한다. 이를 위해 가능하면 외화에 접근할 수 있는 대외 개방 부분에 접근해야 한다. 결국 이행기 사회주의 인민들은 국가 계획 영역 외에서 희소한 자원을 획득하고 소비하는 생존기술(survival skill)을 개발할 수밖에 없다.

⁷ Kornai, *The Socialist System*, ch. 11, 12.

⁸ 본 논문은 북한의 군수경제의 수반인 제2경제위원회와의 개념상의 혼돈을 피하기 위해 제2경제 대신에 2차 경제라는 표현을 쓰기로 한다. 사회주의 국가의 2차 경제에 대해 체계적인 연구를 한 그로스만(Grossman)은 다음 두 조건 가운데 적어도 하나를 충족하는 모든 생산 거래 활동을 2차 경제라고 정의했다. 우선 직접적으로 사적인 이익을 위한 경제활동이다. 다음은 행위자가 현존하는 법률의 위반이라는 것을 명백하게 인식하고 있어야 한다는 것이다. 이 기준으로 보면 북한의 2차 경제는 세 가지 종류가 있다. ① 계획경제 안에서 이루어진 합법적인, 즉 국가가 인정한 사적인 경제활동으로 텃밭이나 가내부업 등이 있다. ② 계획경제 내에서 이뤄지는 불법적인 경제 활동이다. 공장의 자재 생산물을 빼돌리거나 훔치는 것 등이 있다. ③ 계획경제 밖에서 이뤄지는 불법적인 경제활동이다. 불법적인 토지의 경작과 밀수 암시장거래 등이 있다. 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대출판부, 2001), pp. 40-42.

여기서 이 논문의 문제의식이 나온다. 북한과 쿠바의 이행기 사회주의의 경제에서 어떤 이중성이 나타나고 있는가. 이로 인한 불확실성을 극복하기 위해 두 나라의 인민들은 어떤 생존기술을 개발해 사용하고 있는가. 북한과 쿠바 사례에서 유사점과 차이점은 무엇인가. 쿠바의 사례와 비교할 때 북한에 대해 어떤 전망을 할 수 있는가. 그리고 이것의 정책적 함의는 무엇인가.

1990년대 북한과 쿠바의 경제를 ‘인민들의 생존기술’이라는 주제로 비교하는 것은 몇 가지 연구사적 의미를 가진다. 첫째, 2008년 현재까지 공식적으로 고전적 사회주의 정치경제 체제를 고수하고 있는 제3세계 사회주의 국가라는 점을 비롯해 다양한 유사점을 가지고 있는 북한과 쿠바의 비교 연구는 그 자체로 북한 연구를 위한 비교사회주의의 성과를 풍부하게 한다.⁹

둘째, 북한과 쿠바의 경제를 이행기 사회주의 경제로 규정하고 그 이중성과 인민들의 생존기술을 체계적으로 비교하는 작업은 본 논문이 처음이다. 비교적 자료가 풍부한 쿠바 인민들의 생존 기술을 통해 자료의 제약이 있는 북한 경제의 실상을 유추해 볼 수 있다.

셋째, 인민들의 하루하루 생존을 위한 경제활동을 고찰하는 ‘아래로부터의 시각’은 고전적 사회주의 계획경제의 틀이나 사회주의 국가에 의한 경제 개혁 정책 등을 연구하는 ‘위로부터의 시각’이 간과하기 쉬운 사회주의 경제의 현실을 볼 수 있도록 한다. 위로부터의 국가 경제정책과 아래로부터의 인민들의 생존추구 기술이 어떻게 서로 영향을 주는지를 파악하는 것도 흥미로운 작업이다. 이를 통해 향후 북한 국가의 경제정책이 인민들의 경제생활에 어떤 변화를 가져올 것이며 인민들의 생존추구 기술은 또 국가 정책에 어떤 영향을 줄 수 있는지를 생각해 볼 수 있다. 이러한 ‘아래로부터의 시각’을 기존 연구의 주류를 이루는 ‘위로부터의 시각’과 서로 보완시킨다면 북한 사회주의경제의 실체를 더 쉽게 파악할 수 있을 것이다.

⁹ 현재까지 국내에서 생산된 북한과 쿠바의 비교 연구로는 필자의 연구 외에 Kwon Hyuk-Bum, “The Politics of Transition to Socialism in Cuba and North Korea,” (Ph. D diss., University of Massachusetts, Amherst, 1990); 김두진, “소련-쿠바 관계와 쿠바 사회주의의 전개: 사회주의 종속적 발전의 정치경제,” (서울: 고려대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1991); 김연철, 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2002); “북한의 경제개혁 정략: 쿠바 사례의 적용가능성,” 김연철·박순성 편, 『북한의 경제개혁 연구』 (서울: 후마니타스, 2002); “집권적 농업체제의 개혁: 쿠바의 농업개혁이 북한에 주는 시사점,” 『현대북한연구』, 제5권 2호 (2002); 최완규, “북한 체제의 지탱요인 분석: 쿠바 사례와의 비교론적 접근,” 『현대북한연구』, 제9권 2호 (2006) 등이 있다.

II. 이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술

이행기 사회주의 경제 하에서 인민들의 생존추구 기술에 대해서는 소련과 동유럽, 중국과 베트남 등에 대한 다양한 선행 연구들이 있다. 정치·경제적 체제전환을 막 시작한 1993년 당시 러시아 주민들의 사례를 연구한 피라이넨(Timo Piirainen)의 연구도 그 중의 하나다.¹⁰ 피라이넨에 따르면 자본주의로의 이행 초기 러시아 주민들은 두 가지 고통에 시달렸다. 막 생겨나는 시장에서 물건을 살 정도로 소득이 부족할뿐더러 돈이 있어도 물건을 사기 힘들다는 것이다. 피라이넨에 따르면 당시 러시아 국영근로자들의 평균 월급은 3만 7600루블로, 겨우 37달러에 불과했다. 설문조사에 참여한 이 도시 주민들은 공식적인 소득의 67-84%를 먹을 것을 사는데 소비했다. 응답자의 28%가 생존선 이하의 수입이라고, 64%는 빈곤선 이하의 수입이라고 답했다. 자신의 수입이 충분하다는 응답자는 2%에 불과했다.

그렇다면 주민들은 먹기만 하고 또는 먹지도 않고, 입지도 않고, 즐기지도 않고, 자녀들을 학교에 보내지도 않고 사는 것일까? 아니다. 피라이넨은 “단순히 공식적인 고용을 통해 받는 돈을 분석하는 것이 러시아 가계의 생활수준을 연구하는데 가장 의미 있는 방법이 아닐 수 있다”고 지적하고 1991년 리차드 로스(Richard Rose)의 연구 결과¹¹를 자신의 문제의식을 풀어내는데 사용했다. 공식 임금이 상품 시장의 물가에 비해 터무니없이 낮기 때문에 정규 직업에서 나오는 돈이 유일한 소득원이 아니고 중요한 소득원도 아닐 것이라는 점에 착안한 것이다.

로스는 사회주의 계획경제와 이행기 경제에서 인민들이 생존을 위해 행하는 가계 전체의 경제행위는 아래 도식과 같은 다섯 가지 영역의 결합이라고 주장했다. 즉, 가계는 보유하고 있는 경제적 능력을 다섯 가지 영역에 나눠 투자한다(invest)는 것이다. 다각화(diversification)를 통해 ‘투자에 따른 수입’(the returns on investment)을 극대화하고 손실을 볼 위험(risk)을 최소화해야 할 필요성이 있기 때문이다.

¹⁰ Timo Piirainen, “Survival Strategies in a Transition Economy: Everyday Life, Subsistence and New Inequalities in Russia,” in Timo Piirainen, ed., *Change and continuity in Eastern Europe* (Aldershot : Dartmouth Publishing Co., 1994), pp. 89-113.

¹¹ Richard Ross, *Between State and Market: Key Indicators of Transition in Eastern Europe* (Glasgow: University of Strathclyde, 1991). 아래에 인용하는 로스의 주요 연구 결과의 내용은 피라이넨이 위의 논문에서 인용한 것을 다시 요약한 것이다.

$$\text{TEA(가계의 전체 경제 행위)} = \text{OE(공식 경제에서의 노동과 소비)} + 2\text{ndE(2차 경제에서의 노동과 소비)} + \text{H+FR(친구 친지와의 교환)} + \text{P(후원과 뇌물)} + \text{FC(외화 취급)}$$

피라이넨은 이상과 같은 다섯 가지 경제활동이 이행기 동유럽 사회주의 국가들마다 차이가 있다는 점을 인정했다. 나라마다 시장의 제도화 여부, 1차경제와 2차경제의 관계, 역사적 경험과 구조 등이 다르다는 것이다.

피라이넨과 로스는 다섯 가지 경제 영역을 설명하면서 1차 경제와 2차 경제에 대한 그로스만(Grossman)의 정의를 고려하지 않았다. 그로스만의 정의에 의하면 다섯 가지 경제 영역은 간단하게 1차 경제와 2차 경제로 나눌 수 있다. 가정생산과 사회적 연결망은 ‘계획경제 밖의 불법적인 경제활동’에 해당한다. 후원과 뇌물의 관계는 ‘계획경제 내에서의 불법적인 경제활동’일 가능성이 높다. 외화의 취급은 나라에 따라 계획경제 내외와 불법성 여부가 다르지만 2차 경제에 속한다고 할 수 있기 때문이다.

그로스만의 대분류를 적용해 피라이넨과 로스가 다섯 가지 인민경제 영역의 특징을 설명한 주요 내용을 요약하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 러시아 이행기 경제에서 인민들의 생존기술

구분	항목	내용
1차 경제	노동과 소비	-기본적인 생존 수단. 기초적인 생필품과 사회적 서비스의 분배 채널 -보상이 충분하지 않아 투입되는 시간과 힘을 최소화하는 것이 합리적 -‘일하는 척 할 테니 돈을 주는 척 하라’는 유명한 문구
	노동과 소비	-공식 노동 및 상품시장과 상당한 정도로 연결되어 있음 -두 개의 직업을 가지는 것은 러시아인의 차르 체제 이후 전통적인 관습 -규모는 가장 신중한 추정에 따르더라도 공식 경제의 20%를 차지 -세금을 내지 않아 고소득 가능
2차 경제	가정생산과 사회적 연결망	-가정생산(household production)은 생필품 부족 현상을 완화 -친구나 친지 등 사회적 연결망(social network)을 통한 분배와 소비
	후원과 뇌물	-자원을 분배하는 권한을 국가가 독점하고 관료들은 뇌물을 받아 생계 -이행기 경제에서 뇌물 관행은 거대하고 정교해짐
	외화 취급	-루블화의 가치가 불안정해 외화를 취급하는 것은 2차 경제의 특성

자료: Timo Piirainen, “Survival Strategies in a Transition Economy: Everyday Life, Subsistence and New Inequalities in Russia,” in Timo Piirainen, ed., *Change and continuity in Eastern Europe* (Aldershot : Dartmouth Publishing Co., 1994), pp. 95-102.

이 논문에서는 개념상의 복잡성을 감수하고 그로스만의 두 가지 분류가 아닌 피라이넨과 로스의 다섯 가지 분류를 통해 북한과 쿠바 이행기 사회주의 경제에서 나타나는 인민들의 생존 추구 기술을 살펴보고자 한다. 이렇게 함으로써 2차 경제라는 큰 분류에 포함돼 자칫 소홀하게 다루어 질 수 있는 가정생산과 사회적 연결망, 후원과 뇌물관계, 외화의 취급이라는 현상에 좀 더 관심을 가질 수 있기 때문이다.

3장과 4장에서 쿠바와 북한을 나눠 살펴본 뒤 5장 결론에서 비교 결과를 드러내고 정책적 함의를 논의했다. 비교의 기준을 명확하게 설정하기 위해 두 나라의 이행기 경제의 이중성은 ① 1차 경제와 2차 경제 ② 대내경제와 대외경제 ③ 내화경제와 외화경제로 나누어 간략하게 살펴볼 것이다. 인민들의 생존추구 영역은 ① 1차 경제에서의 노동과 소비(활성화 정도) ② 2차 경제에서의 노동과 소비(활성화 정도 및 합법 여부) ③ 가정생산과 사회적 연결망(활성화 정도 및 합법 여부) ④ 후원과 뇌물(개인 및 구조적 차원) ⑤ 외화 취급(활성화 정도 및 합법 여부)의 기준으로 비교할 것이다.

연구를 위해 북한과 쿠바에 대해 입수 가능한 기본적인 문헌 자료를 참고했으며 2002년부터 2007년까지 일곱 차례 북한을 방문하고 2007년 11월 쿠바에 8박 9일 동안 체류하면서 얻은 현장조사 자료, 현지인 및 탈북자 인터뷰 자료 등을 적극적으로 활용했다.

Ⅲ. 쿠바 이행기 경제와 인민들의 생존기술

1. 쿠바 이행기 경제의 이중성

이 장의 2절에서 자세하게 살펴볼 것처럼 쿠바 경제에도 중앙 집중적 사회주의 계획경제인 1차경제와 시장 메커니즘을 중심으로 돌아가는 2차 경제가 공존하고 있다. 2차 경제는 1990년대 경제위기 이후 더욱 활성화되었다.

쿠바는 1990년대 경제위기를 위해 대외경제 부문의 활성화를 추진했다. 외국인 관광객을 확대하고 외국인 직접투자 및 무역 확대를 추구했다. 2000년대 이후에는 베네수엘라가 우호가격에 원유를 공급하고 중국이 자국의 경제성장에 필요한 자원을 쿠바에서 수입하면서 쿠바 경제를 지원하며 경제 성장을 이끌었다. 반면 국내 산업은 대외부분 활성화에 기여하도록 구조조정을 당했다. 외국인 투자를 받지 못한 기업들은 성장 속도가 느렸다.¹² 내국인들을 상대로 한 농업 부문도 경제

위기 이전을 회복하지 못하고 있다.¹³

외국인 및 달러 등 외화를 가진 내국인들이 참여하는 태환페소(외국 돈과 맞교환이 가능한 화폐) 경제권과 외화를 가지 못한 보통의 쿠바 인민들이 참여하는 페소 경제권의 차이도 크다.¹⁴ 태환페소 경제권의 기업들은 대부분 준독립적인 주식회사(SA)의 형태로 운영되며 경제의 핵심적인 부분을 차지하고 있다.¹⁵ 외화상점들이 변화가 곳곳에서 성업 중이다.¹⁶ 이에 비해 일반적인 페소 경제권 근로자들의 한 달 월급은 외국인 관광객의 두 세끼 밥값에 불과한 실정이다.¹⁷

2. 쿠바 인민들의 생존기술

가. 1차 경제에서의 노동과 소비

쿠바는 혁명 이후 실시한 배급제를 경제위기 당시에도 중단하지 않았다. 현재도 식량 자급자족을 하지 못해 해마다 상당한 식량을 외국에서 돈을 주고 수입하지만 인민 한 사람이 보름 정도 먹을 수 있는 기본적인 식량을 배급하고 있다.¹⁸

쿠바는 또 혁명 이후 실시한 사회주의적 완전고용의 원칙을 경제위기 당시에도 중단하지 않았다. 경제위기로 국영기업들의 수익성이 떨어지자 카스트로는 근로

¹² 외국인 투자가 집중된 니켈과 에너지, 기계류, 자동차와 전기제품 등의 분야가 가장 빨리 성장했다. 그러나 식품, 의류, 신발 등 인민소비품 경공업 생산은 회복 속도가 느렸다. Omar Everleny Pérez Villanueva, "The Cuban Economy Today and Its Future Challenges," in Jorge I. Domínguez et al., eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), p. 53.

¹³ 아바나 시내 유기농 협동농장 지배인은 "비료와 농기계 등이 여전히 부족해 경제위기 이전 수준으로 농업생산량이 늘어나지는 못했다"고 털어놓았다. 쿠바인 살시네스와의 인터뷰(2007. 11. 16).

¹⁴ 1달러는 약 1태환페소이며 1태환페소는 24페소로 교환됐다. 현지조사 결과(2007. 11).

¹⁵ CIMEX, CUBALSE, CUPET, COPEXTEL 등은 마치 한국의 대기업 집단과 마찬가지로 외국인 관광객 또는 국내 태환페소 소유자들을 위한 다양한 상품과 서비스를 공급했다. 군부가 국방비 조달을 위해 운영하는 GAVIOTA는 외국인 관광산업의 대표기업으로 활동하고 있었다. 현지조사 결과(2007. 11).

¹⁶ 한국의 백화점과 유사한 구조의 외화상점에서는 비싼 전자제품과 가죽구두 등 다양한 수입품과 일부 국산 물품이 고가의 태환페소에 거래됐다. 국영 유사시장에 비해 비싸 외국인 관광객들과 달러 수입이 있는 돈 많은 내국인들만이 이용할 수 있다. 현지조사 결과(2007. 11).

¹⁷ 2007년 현재 보통의 국영 회사에서 근로자에게 지급하는 월 평균 임금은 15~30달러(360~720 페소) 가량인데 국영 식당에서의 한 끼 점심 가격은 10태환페소(240 페소) 가량이었다. 코트라, 『쿠바 경제·무역 동향』, (2007), 4쪽 및 현지조사 결과(2007. 11).

¹⁸ 2007년 6월 현재 쿠바 정부는 33페소에 주민 1인이 10~15일 동안 먹을 수 있는 쌀 2.7kg 등을 한 달 식량으로 배급했다. 배급 내용은 쌀 2.7kg, 말린 콩 300g, 백설탕 1.4kg, 흑설탕 0.9kg, 커피 100g, 요리용 기름 2컵, 계란 10개, 소금 300g, 목욕 또는 세탁비누 1개 등이다. 『연합뉴스』, 2007년 6월 2일.

자들을 생산성이 있는 농업이나 다른 산업으로 구조조정 했다. 동시에 아래에서 살펴보게 될 자영업 허용 등의 조치를 단행해 대규모 실업 현상은 없었다. 이에 따라 지금도 쿠바인들은 국가가 인정한 직업을 가지는 일을 매우 중요하게 생각한다.¹⁹

나. 2차 경제에서의 노동과 소비

그러나 쿠바인들은 더 나은 소비생활을 하기 위해 다양한 2차 경제활동을 한다. 쿠바에는 혁명 이후부터 2차 경제가 다양한 형태로 존재했으며 1990년대 경제위기 속에서 2차 경제가 확산되었다.²⁰ 현지에서 만난 쿠바인들도 쿠바의 2차 경제는 매우 강력한 것이며 경제위기 이전에도 만연해 있었다고 증언했다.²¹

(1) 합법적 활동

우선 계획경제 내의 합법적인 2차 경제 활동이 활발하다. 가장 대표적인 것이 합법적인 개인 자영업이다.²² 쿠바 정부는 경제위기를 극복하기 위해 1993년 자영업을 재허용해 유지하고 있다.²³ 정부의 까다로운 규제에도 불구하고 2007년 11월 현재 아바나 시내에서는 다양한 자영업자들이 영업을 하고 있었다. 외국인 등을 상대로 한 민박집이 있다.²⁴ 자영업 식당(parladar)도 여기저기서 성업 중이었

¹⁹ 쿠바의 은행에 근무하는 유고 아리오사 페레스는 “달러와 비교하면 월급은 적지만 직장에서 일함으로써 교육비, 보험료, 주거비, 배급료 등이 해결된다”고 말했다. 쿠바인 유고 아리오사 페레스와의 인터뷰(2007. 11. 19).

²⁰ 이에 대한 권위 있는 연구는 Jorge F. Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1995).

²¹ 한 언론인은 “혁명으로 미국과의 경제관계가 끊어지면서 경제성장이 부진했고 1차 경제만으로는 필요한 물품을 소비할 수 없었다”며 “1980년대 호황기에도 더 질 좋은 물품을 소비하기 위해 대부분의 인민들이 각자의 기술과 재주에 따라 2차 경제 활동을 했다. 나도 외국 언론에 익명이나 가명 등으로 기고를 하고 달러벌이를 한다”고 증언했다. 쿠바인 마르타 벨로즈와의 인터뷰(2007년 11월 17일).

²² 쿠바 정부는 1968년 3월 ‘혁명적 공세(Revolutionary Offensive)’라는 국유화 조치를 통해 자영업을 금지했지만 1978년 다시 허용했다가 1986년 다시 단속을 강화했다.

²³ 허용된 직업은 개인 서비스업(택시운전사, 수리공, 전기공, 배관공, 석공, 목수, 이발사 등)이 대부분이고 소규모 제조업(구두제조업, 제련) 등이 포함됐다. 정부는 자영업자의 활동 전반에 까다로운 규제를 부과했다. 자영업자는 국가에 등록해야 하고 가족 이외의 임금노동자를 고용할 수 없다. Carmelo Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba and Costa Rica* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), p. 298.

²⁴ 남편과 딸 하나를 둔 아마리비스는 자신 소유의 집 2층에 있는 화장실 달린 방 두개를 민박집(casa particular)으로 임대하고 있었다. 숙박비는 아침 식사를 포함해서 하루 35태환페소였다.

다. 역시 정부의 허가를 받아야 하며 가족 이외에는 고용할 수 없고 고객을 위한 12개 이상의 좌석을 둘 수 없다. 다양한 개인 서비스업도 활발했다.²⁵

쿠바 정부는 혁명 이후 농업을 국유화 집단화 했지만 소규모 자영농은 인정해 왔다. 쿠바의 자영농들은 다른 사회주의 국가들의 일반적인 텃밭보다 넓은 20-60 ha의 경작지를 소유하고 있었다.²⁶ 쿠바 정부는 경제위기를 극복하기 위해 일반인들의 ‘텃밭’ 경작을 합법화했다.²⁷

자영업과 텃밭 작물은 정부가 인정한 합법적인 시장에서 거래됐다. 쿠바 정부는 혁명 이후 시장의 개설과 단속을 반복해 왔으며²⁸ 경제위기를 극복하기 위해 1994년 9월 농민시장(MA) 설치를 허용했다.²⁹ 같은 달 공예품 시장과 공업품 시장도 다시 허용됐다.³⁰ 2007년 11월 현재 인민들을 위한 다양한 유통망과 시장이 존재하고 있었다. 배급품 판매소는 가장 싼 값에 물품을 공급하고 있었다.³¹ 아바나 시내 곳곳에서 농민시장이 성업 중이었다. 이들 시장은 공통적으로 축산물과 농

아마리비스의 어머니도 주변에서 민박집을 하고 있는데 당시 현대중공업의 파견 기술자가 묵고 있는 중이었다. 현지조사 결과(2007년 11월).

²⁵ 대성당 광장에서는 흑인 특유의 스타일로 관광객 여성들의 머리를 빗는 거리의 미용사가 바쁘게 일하고 있었다. 요금은 최저 25태환페소이고 사용되는 장신구의 종류와 수에 따라 가격이 오른다. 아바나 등대 등 관광지외와 거리 곳곳에서 4분의 1 태환페소를 주차요금으로 징수하는 사람들도 모두 자영업자들이었다. 자전거 택시나 마차를 운행하는 이들도 마찬가지로였다. 현지조사 결과(2007년 11월).

²⁶ Andrew Zimbalist, "Reforming Cuba's Economic System Within," in Jorge F. Pérez-López, ed., *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics after the Fourth Party Congress* (Gainesville: University Press of Florida, 1994), pp. 223-224.

²⁷ 1993년 개혁을 통해 협동농장으로 편입시키기 어려운 소규모 유휴 농지의 이용권을 가족이나 개인 등에게 부여해 경작도록 했다. 연금생활자나 실직자 등이 대상이 됐다. 생산된 작물은 스스로 소비하거나 시장에 팔 수 있도록 했다. Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies*, pp. 295-298.

²⁸ 쿠바는 정부는 1980년 4월 자유시장(mercados libres campesino·MLC)을 개설했다. 자영농이나 협동농장들은 국가수매상점에 팔고 남은 초과 생산물을 시장가격에 판매할 수 있었다. 동시에 1978년 7월 공예품시장(mercados artesanales)을 개설했다. 1986년 개혁의 후퇴와 함께 두 시장을 폐쇄했다.

²⁹ 국영농장과 협동농장 및 개인 등 모든 농업생산자들이 이 시장에 생산자로 참여할 수 있다. 생산량의 일정 부분을 국가에 국정가격으로 판매한 뒤 자체 소비량 이외의 추가 생산량을 농민시장을 통해 판매할 수 있게 된 것이다. 판매상들은 국가에 등록하고 수수료와 세금을 납부해야 한다. Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies*, pp. 301-302.

³⁰ 이들 시장에는 국영기업과 자영업자 등도 판매자로 참여할 수 있다. 국영기업은 정부 수매량을 초과하는 물품을 시장가격에 판매할 수 있다. 판매상들은 농민시장과 마찬가지로 국가에 등록한 뒤 세금을 납부하도록 했다. Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies*, pp. 302-303.

³¹ 쌀은 1인 당 월 5파운드까지 1파운드 당 25센트, 추가 2파운드는 1파운드 당 90센트에 공급했다. 치약 1인 1개 65센트, 비누 1인 1개 25센트 등 생필품들도 거의 무료로 가까운 돈에 주민들에게 공급됐다. 현지조사 결과(2007년 11월).

산물을 함께 팔고 있었다. 또 특정 협동조합의 물건을 독점적으로 판매하고 있었다.³²

아바나 항구 주변의 공예품 시장에서는 다양한 수공업자들이 직접 만든 상품을 판매하고 있었다. 나무로 만든 자동차와 악기 모양의 장식품, 수제 여성 실내복, 점토로 만든 동물 모양의 어린이용 피리, 나무로 만든 시가 보관함, 각종 화가들의 그림 등 상상할 수 있는 모든 종류의 수공예품들이 판매되고 있었다.³³

(2) 불법적 활동

불법적인 2차 경제 활동도 활발하다. 리터(Archibald Ritter)가 2000년대 중반에 수집한 쿠바 내에서의 불법적인 경제활동은 아래 표와 같이 개인 서비스업, 요식업, 소매업 등 거의 모든 경제행위를 포괄하고 있다. 쿠바인들은 “모든 것은 금지돼 있다. 그러나 모든 것은 가능하다”라고 한다. 국가도 아래와 같은 불법적인 2차 경제 활동이 국가 경제 운용에 도움이 되기 때문에 모른 채 할 수밖에 없다.³⁴

2007년 11월 15일 방문한 아바나 시내 자영업 식당은 1, 2층에서 테이블 10여 개에 의자 30여 개를 놓고 불법영업을 했다. 의자가 12개를 넘거나 가족 이외의 종업원을 고용하는 것은 불법이다. 정부의 허가를 받은 자영업자가 가족 이외의 사람을 불법적으로 고용하는 경우도 많다. 쿠바의 자영업자들은 평균적으로 2-4명의 노동자를 불법으로 고용하고 있는 것으로 알려졌다. 이를 감안하면 1996년 현재 실질적인 자영업 종사자 수는 50만 877명으로 추산됐다.³⁵

³² 돼지갈비 1파운드의 가격은 18페소로 모든 시장이 동일했다. 토마토 1파운드에 5 페소 등 가격이 매우 저렴했다. 정부가 운영하는 국영 병행시장(parallel market)에서는 닭고기가 1파운드에 25 페소, 중고 반바지가 92페소에 팔리고 있었다. 현지조사 결과(2007년 11월).

³³ 여성용 반팔 원피스가 8태환페소였다. 악어 모양의 점토 피리는 5태환페소였다. 구 스페인 총독 부 앞의 거리에는 헌 책을 내다 파는 매대가 가득했다. 『카스트로의 매력』이라는 800쪽 분량의 스페인어 책이 10태환페소였다. 쿠바인들을 위한 한 거리 도서 매대에서는 같은 책이 15페소였다. 외국인에게 파는 가격의 16분의 1 수준에 불과한 것이다. 현지조사 결과(2007년 11월).

³⁴ 쿠바 국민들의 불법적인 2차 경제에 대한 자세한 연구로는 Archibald R. M. Ritter, “Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba,” (FOCAL, 2006) 참조.

³⁵ Rikke Fabienke, “Labour Market and Income Distribution during Crisis and Reform,” in Claes Brundenius et al., ed., *Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam* (New York: PALGRAVE, 2001), pp. 102-128.

<표 2> 쿠바의 불법 2차 경제 행위 사례

항목	내용
원료 빼돌리기	국영 빵 가게 종업원이 원료를 남겨 시장 판매용 빵에 사용
	파지 가게 종업원이 피자 크기를 규정보다 적게 만들어 원료 착복
	고기 집 주인이 고기의 일부분을 잘라두었다가 배급가격보다 비싸게 팔기
	국영 건물 도색업체 직원이 페인트 물게 타서 아껴 아르바이트 하기
	치약 속에 공기 25% 채워 팔기. 향수 판매 직원이 향수 빼내고 물 채우기
완제품 훔치기	담배 공장 직원이 담배 빼돌리기. 제약회사 직원이 약 빼돌려 팔기
	식품 유통업체 직원이 음식 빼돌려 암시장에 팔기
공공재산 사적 이용	공무원이 직무 이외의 돈벌이에 관용차 쓰기. 의사 공무원 등이 불법 택시영업
	관용차 운전사가 외국인 상대로 택시 영업
희소자원 고가 판매	국영 수리업체 직원이 없는 부속을 암시장에서 구해 와 비싸게 팔기
	국영 자전거 수리점이 희소한 부품을 비싸게 팔기
국가자원 사적 판매	가솔린 공급자가 주유소에 공식 기록보다 기름 더 주고 돈 받기
	국영 운수업체 운전사가 차에서 기름 빼 시장에 팔기
	세관원이 학생이 반입한 컴퓨터 징발해 다른 개인에게 넘기기
서비스 웃돈	엘리베이터 수리공이 빨리 고쳐주겠다며 웃돈 받기
	국영 미용실 미용사가 추가 요금 받기. 미용실 직원에게 잘 해 달라며 웃돈주기
	의사가 환자 진료 성공 대가로 돈이나 TV 등 받기
부당요금 징수	택시 운전사가 미터기가 고장이라며 높은 고정 가격 받기
	외국인 관광객의 식사 청구서에 먹지 않은 음식 넣거나 돈 올려 적기
부수입 챙기기	술집 종업원이 외국인에게 림주 바꿔치기 해서 서빙하기
	외국인 기업이 종업원들에게 추가 월급과 먹을 것 등 지급
암시장활동	달려 의류 상점 직원이 가게에서 받은 옷을 암시장에 팔기
	불법적인 부동산 임대
	불법 음식 제조업자에게서 생일 케이크 사기. 엄마가 암시장에서 분유 사기
	위성방송 수신기 설치 후 이웃에게 케이블로 방송 보게 하고 돈 받기

자료: Archibald R. M. Ritter, "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba," (FOCAL, 2006), pp. 4-5.

현장조사에서도 불법적인 ‘부업활동’의 사례를 다수 발견했다. 거의 모든 쿠바인들이 공장 자재나 비품 빼돌리기, 특정한 기술을 이용한 야간 서비스 자영업, 외국인 안내업 등 다양한 분야에서 부업으로 태환폐소 벌이를 하고 있음이

확인됐다.³⁶

다. 가정생산과 사회적 연결망

가족경제는 쿠바인들이 경제위기를 극복하는데 버팀목 역할을 했다.³⁷ 가족은 외부에서 구할 수 없는 물품을 직접 생산했다. 이를 가족 구성원이 나눠가졌다. 다른 가족에게 물건이나 서비스를 공급해 주고 자신들이 필요한 것을 얻기도 했다. 입수 가능한 자원으로 생필품을 생산하는 ‘발명자’(inventor)와 공식적인 지위 등을 이용해 다른 사람들의 욕구를 해결해 주는 ‘해결사’(resolver)들이 등장했다. 이들은 각기 다양한 사회적 연결망을 활용해 일감을 얻고 재화와 서비스를 공급했다.

쿠바인들이 사회적 연결망을 이용해 집을 사고팔거나 희소한 재화를 암시장의 형태로 매매한다. 모든 사람이 특정 재화나 서비스의 공급자인 동시에 다양한 재화와 수요자의 구매자이기 때문에 쿠바인들은 모두가 브로커라는 말이 나온다.³⁸

라. 후원과 뇌물

‘소시오리슴모’(socialismo)라는 쿠바 말은 주로 정치영역에서 발생하는 비공식적인 부패의 관계를 말한다.³⁹ 일종의 후견과 고객의 관계로, 직업이나 교육, 물품

³⁶ 대부분의 국영 서비스업체 직원들은 외국인 고객들을 상대로 옷돈의 달러를 받고 더 빨리 더 잘 ‘밤일’을 해준다. 한 달에 300페소를 월급으로 받는 국영 전기 수리업체 직원이 밤에 몰래 외국인 집을 방문해 수십~수백 태환페소를 받고 TV 등을 고쳐주는 식이다. 공식적인 절차를 밟는다면 석 달쯤 걸릴 일이 달러를 쥐어주면 단 하루에 처리되기 때문에 외국인들은 비싸지만 불법 서비스를 받을 수밖에 없다. 유명한 외국인 관광지인 바라데로의 호텔 음식점 가격은 비싸다. 종업원들에게 잘 수수문하면 아침에 직원들이 빼돌린 음식을 더 싼 가격으로 먹을 수 있다. 아바나 시내에는 공중 화장실을 찾기가 쉽지 않지만 화장실마다 수세식 변기에 뚜껑이 모두 없다는 사실에 놀라게 된다. 누군가 뚜껑을 떼어 시장에 팔기 때문이다. 외국인 기업들이 입주해 있는 서구식 건물에서 청소를 하는 인부들은 건물 관리소 측에서 나눠주는 휴지의 일부를 일상적으로 훔쳐 시장에 판다. 쿠바는 매춘을 강력하게 단속하고 있지만 쿠바 내 몇몇 디스코텍 등에서는 매춘부들이 외국인 관광객을 밤마다 유혹한다. 이상의 사례는 쿠바인 마르타 벨로스와의 인터뷰(2007년 11월 17일) 및 코트라 조영수 아바나무역관장과의 인터뷰(2007년 11월 21일).

³⁷ Mona Rosendahl, “Household Economy and Morality during the Special Period,” in Claes Brundenius and John Weeks, ed., *Globalization and Third World Socialism* (New York: Palgrave, 2001), pp. 86-101.

³⁸ 쿠바에서는 부동산 매매가 불법이다. 그러나 양자의 합의에 따라 집을 바꾸는 일은 허용된다. 따라서 쿠바인들은 알음알음으로 교환조건이 맞는 사람을 골라 집을 바꾼다. 집뿐만 아니라 공식적인 시장에서 찾을 수 없는 물건이 있을 때에도 이런 네트워크를 활용한다. 코트라 조영수 무역관과의 인터뷰(2007년 11월 21일).

³⁹ Rosendahl, “Household Economy and Morality during the Special Period,” pp. 86-101.

등 희소한 자원에 접근할 수 있는 사람과 소비자 사이의 후원 및 뇌물관계를 말한다. 정치인들은 보통 사람들이 접근할 수 없는 자원에 더 쉽게 다가갈 수 있기 때문에 일반인들은 보험을 드는 차원에서 권력자들에게 선물을 하는 등의 관계유지를 위해 힘썼다. 경제위기 이전에는 정치인 등 자원배분 권한을 가진 사람들이 인기가 있었지만 경제위기 이후에는 실제로 달러나 재화, 서비스에 접근할 수 있는 자가 뇌물 제공의 대상이 됐다.

<표 3> 쿠바의 후원과 뇌물 사례

뇌물	영화관 직원이 뒷돈을 받고 무료 입장시켜 주기
	자영업 식당 감독관이 뒷돈 받고 불법 영업 허용하기
	자영업 민박 감독관이 뒷돈 받고 허가 외 숙박행위 허용하기
	비행기표 확보하기 위해 뇌물주기
	외국인관광객 접대 등 달러 팁 받는 직업 위해 뇌물주기

자료: Archibald R. M. Ritter, "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba," (FOCAL, 2006), pp. 4-5.

마. 외화 취급

쿠바 경제에서 해외 이주 가족들의 외화 송금은 큰 비중을 차지해 왔다.⁴⁰ 외국인 관광객들에게서 달러로 팁을 받는 관광산업 종사자들을 통해 달러가 유입되고 됐다. 쿠바 정부는 혁명 이후 내국인의 달러 보유와 사용을 불법으로 단속했지만 경제위기를 극복하기 위해 1993년 이를 합법화했다.⁴¹ 내국인용 달러 상점도 개설했다.⁴²

달러 보유 합법화의 결과 해외 이민자의 국내 송금도 증가했다.⁴³ 달러 보유 가정 수와 국가의 외환보유고도 늘고 국내 생산품의 달러 상점 판매고도 증가했다.⁴⁴ 경제위기가 진정되면서 쿠바 정부는 2003년부터 다시 달러 통제에 나섰다.

⁴⁰ Ana Julia Jatar-Hausmann, *The Cuban Way: Capitalism, Communism and Confrontation* (Connecticut: Kumarian Press, 1999), p. 68.

⁴¹ Pérez-López, *Cuba's Second Economy*, pp. 161-163.

⁴² Jatar-Hausmann, *The Cuban Way*, p. 68.

⁴³ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁴ Lorena Barberia, "Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and U.S. Government Policy Measures," in Jorge I. Domínguez, et al, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), pp. 353-412.

다.⁴⁵ 그러나 태환페소 제도를 통해 개인들은 여전히 합법적으로 외화를 입수하고 사용할 수 있다.

IV. 북한 이행기 경제의 이중성과 인민들의 생존기술

1. 북한 이행기 경제의 이중성

2000년대 북한 경제에서도 쿠바와 같은 이중성을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 우선 1차 경제와 2차 경제, 계획과 시장의 이중성이다. 양문수는 북한 당국이 현재 국민경제에 대한 일종의 이중구조 전략을 펴고 있다고 지적했다.⁴⁶

“핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악, 관리하는 한편 여타 기업들에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 방식이다. 이 경우 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리한다. 전자는 군수산업, 중공업 부문으로 대표되는 국가 기간산업이고 후자는 경공업 부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재 부문이라고 할 수 있다. 7·1 조치는 이러한 이중구조의 공식화라는 성격을 지닌다.”

대내경제와 대외경제의 이중성도 심화되었다. 2000년대 들어 경제에서 대외부문이 차지하는 비중이 늘었다. 경제개혁 조치 이후 2005년까지 북한의 무역은 큰 폭으로 증가했다. 2005년 무역 총액은 30억 200만 달러로 1990년(41억 7000만 달러)이래로 사상 최대치다. 여기에 남북교역을 포함하면 40억 달러로 1990년 수준을 회복했다.⁴⁷ 중국 및 남한에 대한 경제적 의존도가 크게 증가했다. 2006년 북한의 대중 무역 17억 달러는 남한을 제외한 북한 전체 무역의 56.7%이다. 이는 2000년의 24.7%의 두 배다. 2004년 이후 대중 무역역조도 크다. 2000년대 들어

⁴⁵ 쿠바 지도부는 2003년 7월부터 모든 국영기업들이 달러 대신 태환페소를 사용하도록 했다. 이후 국영기업은 물론 외국인 합작기업들에 대한 달러 계좌는 금융 당국의 통제를 받게 됐다. 중앙은행은 2004년 11월 개인의 달러 보유와 사용을 금지시켰다. 내국인이나 외국인 관광객, 해외 송금자가 달러를 태환페소로 바꿀 때에는 10%의 환전수수료를 내야 한다. Mesa-Lago, *The Cuban Economy Today: Salvation or Damnation?* (Miami: Institute for Cuban and Cuban-American Studies, 2005), pp. 25-46.

⁴⁶ 양문수, “2000년대 북한경제의 구조적 변화,” 『KDI북한경제리뷰』, 2007년 5월호 (한국개발연구원), p. 6.

⁴⁷ 통일부, 『북한이해』 (서울: 통일부, 2007), p. 151.

남북경제협력도 큰 폭으로 증가했다. 남북교역액은 2005년 처음으로 10억 달러를 넘어섰다. 북한에서 제대로 운영되고 있는 경제특구는 남한이 주도하는 개성특구 외에는 없다.⁴⁸

달러에 대한 내화 가치의 하락 현상도 지속적으로 나타나고 있다. 북한 당국은 2002년 경제 개혁을 하면서 1달러 당 환율을 150원 수준으로 현실화(원화 평가절하) 했다. 그러나 2008년 현재 시장에서의 환율은 3000원을 넘어설 정도로 달러 가치가 상승했다.

2. 북한 인민들의 생존기술

가. 1차 경제에서의 노동과 소비

쿠바와 달리 북한에서는 ‘고난의 행군’ 시절 붕괴된 배급제가 여전히 회복되지 않고 있다. 현재 북한의 인민들은 권력과 신분 등에 따라 배급의 100%를 받는 특권층과 절반 또는 일부만 받는 계층, 전혀 배급을 받지 못하는 계층 등으로 나뉘어져 있다.⁴⁹ 북한은 자체 생산한 식량과 외부 지원분을 배분순위로 정해 배급하면서 맨 하위 계층에 대해서는 쌀이나 옥수수 대신 감자 등으로 대체하거나 그나마도 주지 못하는 경우가 빈발하고 있는 것으로 한국 정부는 파악하고 있다.⁵⁰

2000년대 경제 개혁에도 불구하고 기업 가동률은 ‘고난의 행군’ 시절과 같이 20~30%를 넘어서지 못하고 있다. 산업전력 공급도 30%대에 머물고 있는 것으로 관측된다.⁵¹ 군수산업 등 국가가 직접적으로 챙기는 기업들을 제외하고는 정상화되지 못하고 있는 것이다. 특히 경제개혁 이후 인민 소비품 생산 등 내각 경제의 대부분의 기업들은 생산과 판매를 정상화하지 못하고 상당수 구조조정을 당했다. 탈북자들은 대부분의 기업들이 7·1 조치 이후 두세 달 동안만 월급을 제대로 지급

⁴⁸ 한국의 대북지원은 2000년 남북정상회담 이후 급증해 그 해에 1억 달러를 넘고 2004년 2억 달러를 상회했으며 2003년부터는 한국의 지원이 국제사회의 지원액을 넘어섰다. 식량을 제외한 2006년 남한의 대북 인도적 지원액은 정부와 민간을 합쳐 2억 7425만 달러를 나타냈다. 2005년 국제사회 지원액은 1억 4564만 달러다. 양문수, “2000년대 북한경제의 구조적 변화,” pp. 17-18.

⁴⁹ 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 23.

⁵⁰ 북한은 당 중앙기관, 각급 당위원회 구성원과 평양 중심구역에 사는 주민을 배급 1순위, 군대를 포함한 군 관련자를 2순위, 특급 기업소(대기업) 직원들을 3순위, 일반 주민을 4순위로 정해 배급제를 운영하는 것으로 알려졌다. 『연합뉴스』, 2007년 6월 29일.

⁵¹ 『매일경제』, 2007년 3월 28일.

했다고 주장했다.⁵² 공장 기업소의 낮은 가동률 때문에 직장에는 이름만 걸어놓고 시장활동을 통해 번 돈을 오히려 납부하는 행태가 계속되고 있다.⁵³

나. 2차 경제에서의 노동과 소비

쿠비와 달리 북한의 2차 경제는 상대적으로 발달 속도가 늦었다. 1980년 중반 이후 국영상업망의 기능이 떨어지고 소비품 공급부족 사태가 빚어지면서 농민시장과 암시장이 활성화되고 농민시장의 암시장화 현상이 나타났다.⁵⁴ 시장의 제도화 경험도 달랐다. 북한에서는 제한적인 농민시장을 제외하면 암시장을 합법화한 적이 없었다. 그러나 북한 공식 문헌도 인정하고 있는 것처럼 ‘고난의 행군’ 시절 인민들이 살아남기 위해 몸부림치는 과정에서 2차 경제가 활성화되었다.⁵⁵ 이른바 아래로부터의 방임적 시장화와 분권화, 화폐화 등 ‘경제난의 유산’이 형성된 것이다. 북한은 2000년대 개혁을 통해 경제난의 유산을 현실화함으로써 시장화 현상 등 2차 경제의 일부분을 합법으로 제도화했다.⁵⁶ 그러나 이하에서 살펴볼 것처럼 북한의 2차 경제는 대부분 불법적인 영역에서 이뤄지고 있다.

(1) 합법적인 활동

북한에서도 1990년대 경제난 속에서 자영업이 활발해졌지만 정부는 2000년대 개혁을 통해 이를 합법화 하지 않았다.⁵⁷ 그러나 2003년 이후 시장에서의 개인 생

⁵² 『월간 keys』, 2002년 10월; 『월간 탈북자들』, 2003년 3월.

⁵³ 한국은행이 2007년 1월 탈북자 335명을 설문조사한 결과 1인 당 월 평균 소득은 7.1 조치 이전 6달러에서 이후 20달러로 3배 이상으로 늘었다. 그러나 임금소득에 의존했다는 탈북자는 5%뿐이었으며 ‘장사소득’이라는 응답이 88.1%나 됐다. 탈북자들이 북한에 있을 때 직장에 정상 출근했다고 답한 경우는 7.1 조치 이전이 60.5%에서 이후 52.5%로 줄어들었지만 이름만 걸고 출근하지 않거나 부업 등 다른 일을 한 경우는 39.5%에서 47.5%로 증가했다. 이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사,” (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2007).

⁵⁴ 김영윤, “북한 암시장의 경제 사회적 영향,” 『통일연구논총』, 제6권 1호 (1997); 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 민족통일연구원, 1997); 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997); 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』 (서울: 한울, 2000); 최봉대·구갑우, “‘농민시장’의 형성,” 최완규 편, 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 해산』 (서울: 한울아카데미, 2004).

⁵⁵ 정기풍, “분조관리제를 올바르게 실시하기 위한 당적 지도에서 얻은 몇 가지 경험,” 『근로자』, 9호 (1996), p. 83.

⁵⁶ ‘경제난의 유산’이라는 개념을 사용해 북한의 1990년대 경제난과 2000년대 개혁을 연관지어 설명한 것으로는 신석호, 『북한의 경제 개혁에 관한 연구: 7·1 경제관리 개선조치와 종합시장 도입을 중심으로』 (경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2004).

⁵⁷ 몇 가지 원인을 생각해 볼 수 있다. 개인 자영업은 ‘집단주의’ 원칙과 맞지 않는다. 수령경제의

산 및 판매를 허용하는 일부 제도를 내놓았다. 시장운영에 대한 내각의 결정은 ‘개별적 주민’들도 시장에서 판매 활동을 할 수 있도록 했다.⁵⁸ 또 “개인들이 생산하는 상품”들도 시장에서 매매할 수 있도록 했다.⁵⁹ 개인이 통일거리시장 내에 있는 매대를 사용하기 위해서는 일정한 자격을 갖춰 당국에 신청해야 하며 평양 중구역의 경우 한 인민반(20세대)에 자리 3개가 배정됐다.⁶⁰ 이는 국가가 개인을 시장 판매자는 물론 시장 판매 물품의 생산자로서 인정했다는 것을 의미한다.

2003년 종합시장 허용 이후 개인 시장활동이 활성화됐다. 2007년 현재 평양에는 상인이 800명 정도 되는 시장이 40개 가량 성업 중인 것으로 알려졌다.⁶¹ 2007년 6월 초 중국으로 나온 북한 주민들의 증언에 따르면 장거리 유통업자들인 ‘달리기’들에 의해서 전국이 단일 시장으로 재편되고 있다. 즉, 과거에는 평남의 쌀값이 함북 쌀값보다 싸지만 지금은 비슷하다는 것이다.⁶² 큰 돈이나 재주가 없는 북한 주민들은 생존을 위해 시장으로 쏟아져 나왔다. 모든 주민이 노점상에 사활을 걸었다거나 판매 경쟁이 치열해져 ‘눈물의 매대’가 되었다는 말도 나왔다.⁶³

국가는 농업 부문에서도 개인 및 단체의 퇴기밭 경작을 확대했다. 북한 당국은 개인 텃밭 면적을 30~50평에서 400평(퇴기밭)으로 늘렸으며 기관 기업소별 부업지를 소속 세대별로 분배했다.⁶⁴ 일부 지역의 협동농장들이 국가 땅을 개인 또는 3~4개 가구로 구성된 분조에 나눠주고 경작을 시키는 방식도 도입했다.⁶⁵ 이는 배급이 끊어진 상황에서 식량을 자체 생산하는 중요한 수단이 되었다.

(2) 불법적인 활동

1990년대 경제난 속에서 활성화된 개인 경제활동 중에서 2000년대 경제 개혁으

가산 경제적 성격과도 맞지 않는다. 즉, 국가 내 모든 자원과 생산수단이 수령의 소유인 사회에서 개인이 부를 축적하도록 제도화하기 힘들다. 개인이 소유한 부는 언제든지 수령의 소유로 전환될 수 있어야 한다.

⁵⁸ 『조선민주주의인민공화국 내각결정』, 제27호 (2003. 5. 5).

⁵⁹ 『조선민주주의인민공화국 내각지시』, 제24호 (2003. 5. 5).

⁶⁰ 권영경, “최근 북한 변화 및 개혁 동향,” (2004), p. 14.

⁶¹ 『연합뉴스』, 2007년 6월 29일.

⁶² 『KBS 스페셜』, 2007년 6월 24일.

⁶³ 김영수, “북한 주민의 살림살이와 호주머니 경제활동” (서울: 우리민족서로돕기운동본부 제14회 정책포럼, 2005).

⁶⁴ 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, pp. 21-22.

⁶⁵ 분배 땅의 규모는 1인당 120~300평 정도로 다양하고 생산물 가운데 국가가 가져가는 비율은 20~30% 정도이며 협동농장에서 일하는 시간과 개인 경작지에서 일하는 시간이 구분된 것으로 알려졌다. 『오늘의 북한 소식』, 2004년 9월 1일, 2005년 2월 20일.

로 제도화되지 않은 활동들을 불법적인 형태로 더욱 확산됐다. 특히 2003년 종합 시장이 도입돼 시장이 사회주의 상품유통공간으로 인정되면서 재주 있는 개인들이 각종 다양한 형태의 시장 활동에 뛰어들었다. “국가의 1차적 생산력이 완전히 고갈되었음에도 불구하고 온 국민이 장사로 먹고사는 현상”이 확산된 것이다.⁶⁶ 국가가 경제회복을 위해 돈이 있는 사람들이 자유롭게 돈을 쓸 수 있는 상황을 조성하면서 불법적인 개인 경제 활동은 생산, 상업, 유통, 금융, 개인서비스업 등의 분야에서 활발하게 전개됐다.

<표 4> 2000년대 북한의 불법적인 개인 경제 활동

구분	내용	출처
생산	군부대 내에 생산설비 후 콩고기 생산	탈북자 a와의 인터뷰(2005년 5월 21일).
	개인이 돈으로 국영기업소 경영권 획득	『데일리엔케이』, 2005년 4월 7일.
	국영 수산업 기업을 개인이 운영	『오늘의 북한 소식』, 2004년 12월 22일.
금융	사 금융업자인 ‘돈주’의 활약	『오늘의 북한 소식』, 2004년 10월 6일, 11월 10일.
	큰 ‘돈주’가 여러명의 작은 ‘돈주’들을 경영	『오늘의 북한 소식』, 2004년 11월 10일, 12월 22일.
	암달리상의 성업	『오늘의 북한 소식』, 2004년 12월 22일.
	중국 위안화 장사꾼 성업	『오늘의 북한 소식』, 2004년 11월 10일.
상업 유통	‘돈주’와 도매상인들의 결탁	『오늘의 북한 소식』, 2004년 11월 10일, 12월 22일.
	개인 장사꾼들의 사업범위 확대	『오늘의 북한 소식』, 2004년 11월 10일.
서비스	‘대기숙박업’, ‘서비차’ 등 개인서비스업	『동아일보』, 2005년 7월 4일.
	부동산 중개인 영업	『데일리엔케이』, 2004년 12월 18일, 2005년 3월 4일.

그러나 북한 당국은 2007년 이후 시장과 텃밭 등 합법·불법적인 개인의 2차 경제 활동에 대한 대대적인 단속을 벌이고 있다.⁶⁷ 과도한 시장 메커니즘의 확대에 따른 사회 이완과 이에 따른 체제유지의 불안감 때문인 것으로 보인다. 단속 강화에 따라 시장 활동 등 합법적인 영역에서의 인민들의 2차 경제활동이 위축될 것은 분명하다.

⁶⁶ 『데일리엔케이』, 2005년 4월 7일.

⁶⁷ 이에 대해서는 좋은 벚들, 『북한 당국의 통제강화와 주민생존권』 (2008. 5. 13) 참조.

다. 가정생산과 사회적 연결망

북한에서도 사회주의화 이후 가정생산과 사회적 연결망 형성이 인민들의 생존을 위한 중요한 수단이었다고 할 수 있다. 가정생산의 대표적인 사례는 1958년부터 시작된 ‘가내작업반’ 활동이다.⁶⁸ 북한 당국은 경제성장이 침체에 들어선 1984년 ‘8:3 인민소비품 창조운동’을 일으켜 가내 생산을 장려하게 된다.⁶⁹ 이 단계에서는 주부뿐만이 아니라 노인 등 유희인력도 참여하기 시작했다. 직물제품이 등장하면서 이후 가내수공업적 임가공형태 생산의 맹아가 되었다.

경제위기 이전부터 사회적 연결망도 중요했다.⁷⁰ ‘유무상통’이라는 이름으로 물물교환이 성행했다. 음식과 옷 등 여러 가지 생필품의 교환이 이뤄졌다. 배급이 이뤄졌지만 더 많은 소비를 하려는 욕구가 사회적 연결망을 확대시켰다. 특수한 능력을 가진 사람들은 획득물을 가족들과 동네 사람들에게 나눠주고 대신 다른 재화로 보답을 받았다.⁷¹

쿠바의 경험과 일부 탈북자들의 증언에 비추면 북한에서도 경제난 속에서 생존을 위한 인민들의 다양한 사회적 연결망이 발달되었을 것으로 추정된다. 이 부분에 대해서는 더 심층적인 연구가 필요하다고 하겠다.

라. 후원과 뇌물

북한이 뇌물에 지배되는 부패한 사회라는 것은 이미 1990년대 위기 초반에 탈북자들의 증언을 통해서 알려지기 시작했다.⁷² 뇌물은 주는 사람 쪽에서는 비용이지만 받는 사람의 입장에서는 가정경제를 위한 중요한 경제적 자원임에 틀림없다.

그런데 북한에서는 권력에 따른 후원과 뇌물의 관계가 단순히 개인 차원이 아니라 최고지도자와 지배엘리트, 인민대중까지 구조화 되었다는 것은 쿠바와의 큰

⁶⁸ 가내작업반은 초기에는 주로 주부들이 참여하는 인민 소비품 생산 단위였다. 농 부산물을 이용해 빗자루, 농업 마대 등을 생산해 마을에서 나눠 가졌다. 안경아, 『가내작업반을 통해 본 북한의 성별분업』 (경남대 북한대학원 석사학위 논문, 2006).

⁶⁹ 북한이 생활필수품 부족을 타개하기 위해 진행시킨 소비품 생산증대운동이었다. 즉, 각 기업, 가정에 조직된 ‘생활필수품 직장·작업반’, ‘가내작업반’에서 기업의 부산물, 폐기물, 지방의 차원에서 모은 유희 원료·자재를 이용해 소비품을 생산하는 것이다. 양문수, 『북한 경제의 구조』, p. 354.

⁷⁰ 탈북자 ⑥와의 인터뷰 (2008. 5. 12).

⁷¹ 1990년대 경제난이 심화되자 인민들 사이에서는 자식을 열 명 낳아야 한다는 말이 유행했다. 자식들을 다양한 경제적 영역에 포진시켜 놓아야 경제난을 넘길 수 있다는 자조적인 표현이었다.

⁷² 『신동아』, 1994년 2월.

차이다. 북한은 다른 사회주의 국가들과는 다르게 최고지도자와 지배엘리트들의 경제적 이해관계를 충족하기 위한 경제가 국민경제와는 별도로 ‘수령경제’라는 북한 특유의 경제제도를 운영하고 있다.⁷³

선행연구들에 따르면 ‘수령경제’는 북한 내 희소자원과 여기서 나오는 경제적 이익을 배분하는 일종의 정치 경제적 제도이다. 수령은 “국내 생산 자원의 독점적 점유” 권한⁷⁴을 행사해 최고지도자와 지배엘리트 사이의 ‘호혜의 관계’⁷⁵를 형성 유지한다. 최고지도자는 희소자원에 대한 독점적 점유권을 당이나 군의 지배엘리트들에게 하사하고 이에 대해 지배엘리트들은 독점적 점유권 행사에서 얻은 경제적 이익 가운데 일부를 다시 최고지도자에게 상납하는 것이다. 호혜와 상납의 관계는 이하 지배엘리트에서 인민대중까지 권력의 고저에 따라 연속적으로 반복된다. 고위 관료는 하급 관료와, 하급관료는 일반 인민대중과 역시 후원과 뇌물수수 관계에 있는 것이다.

마. 외화 취급

북한은 달러 천국의 사회다. 인민들이 달러를 보유하거나 사용하는 것을 국가가 통제할 수 없고 “외화만 있으면 국경 경비대원도 매수할 수 있고 당일군, 보위부, 검찰일군도 마음대로 주무를 수 있는” 사회가 된 것이다.⁷⁶ 향후 국제정세에 불안감을 느낀 일부 부유층과 인민들이 달러 모으기에 열을 올리고 있다.⁷⁷

북한은 한 번도 달러화 사용을 합법화 한 적이 없다. 오히려 2002년 11월에는 ‘미 달러의 사용 금지 조치’를 발표했다.⁷⁸ 이 조치는 제대로 시행되지 않았다. 북한 당국은 2003년 여름부터 공식 외화 환전소인 ‘협동거래소’에서 시장 가격에 따라 내국인들에게 달러를 환전해 주기 시작했다.⁷⁹ 이는 정부가 외국인과 내국인에 대한 이중환율제도를 공식화한 것으로 7:1 조치 이후 암시장 환율이 계속 상승하

⁷³ 정광민에 따르면 수령경제는 당 경제와 군수경제의 합이다. 홍민은 “(수령이) 국내에서 생산된 자원과 자금을 당·정·군 기구와 관료과정을 통해 흡혈하는 일정한 자금경로”라는 보다 넓은 개념으로 ‘수령경제’를 연구했다. 정광민, 『북한 기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근』 (서울: 시대정신, 2005), p. 62; 홍민, 『북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제』 (동국대학교 대학원 북한학과 박사학위 논문, 2006), pp. 292-293.

⁷⁴ 홍민, 위의 글, p. 293.

⁷⁵ 홍민, 위의 글, p. 362.

⁷⁶ 김광진, “조선무역은행과 북한의 외화관리시스템,” 『북한조사연구』, 제11권 1호 (2007), p. 75.

⁷⁷ 『데일리엔케이』, 2005년 1월 12일.

⁷⁸ 류승호, “북한의 ‘경제개선조치’ 이후 환율 동향 및 시사점,” 『수은해외경제』 (2003. 12).

⁷⁹ 『연합뉴스』, 2003년 11월 6일.

고 민간부문이 가진 외화가 국가의 손에 들어오지 않자 취한 조치인 것으로 분석된다.⁸⁰ 그러나 암시장 환율과의 차이가 커 이 역시 실효성은 없어 보인다. 결국 북한의 달러화는 쿠바와 달리 당국이 통제하지 못하는 가운데 방치되고 있다.

V. 결론: 북한과 쿠바 사례 비교와 함의

1990년대 이후 북한과 쿠바에서는 이행기 경제의 특성이 유사하게 나타났다. 경제위기로 인해 1차 경제가 위축되는 가운데 2차 경제가 활성화 되었다. 국가는 대내경제의 침체를 극복하기 위해 대외경제의 활성화를 추구했다. 내화의 가치가 떨어지고 외화의 가치가 높아져 화폐를 통한 경제의 이중성도 심화되었다.

이러한 경제의 이중성은 옛 소련 및 동유럽 국가들과 마찬가지로 인민들의 생존에 거대한 불확실성과 기회를 제공했다. 인민들은 1차 경제보다 합법·불법적인 2차 경제를 통해 생존을 위한 자원 획득을 하게 되었다. 가족경제와 사회적 연결망이 발달되었다. 후원과 뇌물을 통한 경제력 확충의 노력도 이전보다 확대되었다. 내화보다 외화 획득의 기회를 더욱 추구하게 되었다.

그러나 각 부문별로는 두 나라 사이에 다양한 차이가 나타났다. 먼저 1차 경제에 대한 의존도는 쿠바가 북한보다 높았다. 쿠바는 1990년대 ‘특별한 시기’에도 인민들에 대한 배급제를 유지했고 고용도 유지했다. 이에 비해 북한의 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기에는 일부 특권계층을 제외하고는 배급제와 완전고용이 사실상 붕괴됐다. 이런 현실은 현재까지 회복되지 못하고 있다.

2차 경제의 양상도 다소 다르게 나타났다. 쿠바에서는 경제위기 초기인 1990년대 초에 합법적인 2차경제의 영역을 확대했다. 이에 따라 자영업과 개인 텃밭 경작이 허용됐다. 이들의 생산품은 다양한 시장을 통해 유통됐다. 북한은 2000년대 개혁 이전까지 합법적인 2차 경제를 허용하지 않았다. 2000년대 개혁 역시 쿠바와 비교할 때 합법화와 제도화의 범위가 좁다. 이에 따라 북한에서는 대부분의 2차 경제 활동이 국가가 묵인 또는 방임하는 조건에서 불법적으로 전개되고 있다.

객관적인 비교는 어렵지만 2008년 현재 공장의 자재나 생산물을 빼돌리는 등 계획경제 안에서의 불법적인 2차 경제 활동은 쿠바가 북한보다 활발하다고 추정할 수 있다. 쿠바는 경제위기 초반에 과감한 개혁을 통해 1차 경제의 붕괴를 막았다. 그러나 1990년대 ‘고난의 행군’ 시절 1차 경제가 사실상 붕괴된 북한에서는

⁸⁰ 류승호, “북한의 ‘경제개선조치’ 이후 환율 동향 및 시사점.”

공장의 자재나 생산물 자체가 부족해 이를 흠치는 등의 2차 경제 활동의 원천 자체가 부족하기 때문이다.

한편 쿠바에서도 부족한 소득을 만회하기 위한 계획경제 밖에서의 불법적인 2차 경제 활동이 활발한 것으로 보인다. 이를 종합하면 쿠바에서는 2차 경제의 세 가지 유형(계획경제 내 합법과 불법, 계획경제 외 불법)이 모두 발달한 반면, 북한에서는 2차 경제의 대부분이 계획경제 밖에서 불법적인 형태로 이뤄지고 있다고 할 수 있다.

후원과 뇌물의 관계는 쿠바의 경우 개인적인 차원이지만 북한에서는 구조적인 차원이라고 할 수 있다. 북한에서는 최고지도자와 권력엘리트들이 ‘수령경제’라는 제도화된 경제적 이해관계로 묶여 있다. 이 제도의 작동 원리는 ‘호혜와 상납’이다. 권력엘리트와 인민대중 역시 후원과 뇌물이라는 공존의 먹이사슬을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

한편 쿠바는 경제위기 초기인 1993년 인민들의 달러 보유 및 사용을 합법화했다. 쿠바 정부는 2003년 이후 다시 외환통제를 강화했지만 태환페소라는 합법적인 교환수단을 통해 외화 사용을 허용하고 있다. 해외 가족들의 송금 역시 여전히 합법적으로 왕성하게 이뤄지고 있다. 북한도 달러 천국이라고 불릴 정도로 외화의 위력이 강하다. 그러나 ‘수령경제’나 공식 내각경제와 달리 인민들의 달러 보유 및 사용은 여전히 불법이다.

쿠바는 합법적인 형태의 가족경제가 발전되었다. 자영업, 개인의 유희 토지 개간, 송금경제 등이 대표적인 사례다. 또 쿠바에서는 사회적 연결망을 통해 다양한 형태의 2차 경제가 이뤄지고 있음을 보았다. 북한에서도 사회주의화 이후 부족의 경제하에서 가정경제와 사회적 연결망이 발달되어 왔음을 추정할 수 있으나 이에 대한 심층적인 연구는 부족한 실정이다. 쿠바와 달리 자영업을 허용하지 않고 가구단위 경작제도를 시행하지 않는 것은 합법화가 미흡함을 나타낸다. 이상의 비교 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 북한과 쿠바 인민들의 생존전략 비교

	쿠바	북한	
생 존 전 략	1차 경제	배급 및 고용이 상대적 안정	배급 및 고용이 상대적 불안
	2차 경제	계획경제 내외의 합법, 불법적 영역이 골고루 존재	계획경제 외부의 불법적 영역이 주류
	가족경제와 사회적 연결망	합법적 가족경제 영역 인정 사회적 연결망 통한 경제 활발	합법적 가족경제 영역 인정 미흡 사회적 연결망 통한 경제 활발 추정
	후원과 뇌물	개인적 차원	개인적 차원 및 구조적 차원(수령경제)
	외화획득	국가 통제 하 공식적 획득 (합법 송금 및 외국인 지출 등)	국가 통제 밖 비공식적 획득 (불법 송금과 무역 등)

1990년대 소련 등의 체제전환으로 유사한 경제위기를 겪은 두 나라에서 인민들의 생존경제에 이상과 같은 차이가 나타난 원인은 무엇인가. 상기 차이를 관통하는 핵심적인 원인은 경제 전반에 대한 ‘국가의 통제력’ 여부라고 본 논문은 주장한다.⁸¹ 쿠바는 경제위기 이후 지금까지 국민경제 전반에 대한 국가의 통제력을 잃지 않았다. 반면 북한의 국가는 경제위기 과정에서 국민경제에 대한 통제력을 상당부분 상실했다.

이에 따라 쿠바는 경제위기에도 불구하고 1차 경제의 핵심인 배급제와 완전고용제도를 포기하지 않았고 통제할 수 있는 범위 내에서 합법적인 2차 경제를 허용할 수 있었다. 그리고 동시에 외국인 관광과 외국인 투자 허용 등을 통해 1차 경제의 회복을 추구할 수 있었다. 반면 북한은 1차 경제의 유지는 물론 2차 경제를 제도화하거나 대외경제부문을 대폭 활성화해 경제위기를 벗어날 능력 자체가 부족했다고 할 수 있다.

이상의 비교 결과는 역설적인 전망을 가능하도록 한다. 이행기 사회주의 국가의 능력이 클수록 1차 경제 유지는 물론이고 2차 경제의 제도화도 가능하고 인민들의 2차 경제를 통한 경제력 획득도 용이해 진다는 것이다. 북한의 2000년대 개혁이 큰 성과를 내지 못하고 2006년 북한 경제가 1998년 이후 처음으로 다시 마이너스 성장으로 돌아섰고 동시에 국가가 다시 개혁의 후퇴 조짐을 나타내고 있는 것은 그 증거다.

결국 북한이 정치 경제적 측면에서의 국가 능력을 제고하지 않고서는 인민들도

⁸¹ 국가의 통제력으로 1990년대 북한과 쿠바의 경제적 진로의 차이를 설명하는 논리는 신석호, 『북한과 쿠바의 경제위기와 개혁』, 제7장 결론에 자세하게 전개하였다.

생존을 위한 ‘고난의 행군’을 계속할 수밖에 없다는 비관적인 결론에 이른다. 북한은 이를 위해 수령절대주의 독재체제를 핵심으로 하는 정치제도와 수령경제로 왜곡된 경제제도, 핵과 미사일로 외부 세계와 대치하고 스스로를 고립시키는 대외정책을 포기하는 수밖에 없다. 북한이 사회주의 체제를 유지하는지에 관계없이 기본적인 국가의 능력을 향상시켜야 인민들의 생존경제도 지금보다 나아질 것이라는 희망을 가질 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 남북한 당국에 몇 가지 정책적 제안을 할 수 있다. 쿠바의 사례에 비추면 북한 당국은 개인 자영업의 허용 및 내국인의 외화 보유 및 사용의 합법화 등의 합법적인 2차 경제의 범위를 넓히는 추가적 개혁을 통해 재정 확충 및 생산 및 유통의 활성화를 꾀할 수 있을 것이다. 특히 이 과정에 가정생산을 장려하고 및 사회적 연결망을 효율적으로 활용하는 정책적 대안을 찾을 수도 있다. 또 ‘수령경제’라는 비정상적인 경제운영 제도를 정상화해 내각을 중심으로 하는 국민경제의 순환을 꾀해야 한다. 구조화된 후원과 뇌물의 관계를 법과 제도, 인센티브와 이윤원리에 따른 정상적인 경제운영의 질서로 하루빨리 치환해야 할 것이다.

북한은 2008년 현재에도 심각한 식량난을 겪고 있다. 이는 식량의 절대량의 부족이 아니라 정부가 주민에 대한 식량 통제권을 다시 확보하려는 과정에서 사용된 정책의 부작용이라는 이석의 분석은 설득력이 높다.⁸² 이석의 주장대로 북한 당국은 개인들의 자유로운 2차 경제 활동을 보다 더 허용함으로써 식량의 생산과 유통을 활발히 하고 이에 따라 외부 지원과 관계없이 식량난을 완화할 수 있을 것이다. 또 한국은 북한 식량난이 단순한 식량 부족 때문이 아니라 정부의 잘못 때문이라는 사실을 인식하고 대북 인도적 지원단체 및 국제사회에 이 사실을 널리 알려 북한의 정책 변화를 유도해야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

⁸² 이석과의 인터뷰(2008년 6월 5일 한국농촌경제연구원 주최 북한 식량 상황 평가 전문가 세미나).

참고문헌

- 권영경. “북한 경제의 현황과 개혁·개방 전망.” 『북한이해』. 서울: 통일부, 2004.
- 김광진. “조선무역은행과 북한의 외화관리시스템.” 『북한조사연구』. 제11권 1호, 2007.
- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 김영수. “북한 주민의 살림살이와 호주머니 경제활동.” 서울: 우리민족서로돕기운동본부 제14회 정책포럼, 2005.
- 김영운. “북한 암시장의 경제 사회적 영향.” 『통일연구논총』. 제6권 1호, 1997.
- 김영운·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 류승호. “북한의 ‘경제개선조치’ 이후 환율 동향 및 시사점.” 『수은해외경제』. 2003년 12월.
- 신석호. 『북한의 경제 개혁에 관한 연구: 7:1 경제관리 개선조치와 종합시장 도입을 중심으로』. 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2004.
- _____. 『북한과 쿠바의 경제위기와 개혁』. 북한대학원대학교 박사학위 논문, 2008.
- _____. “사회주의 국가의 경제위기와 대응의 정치학: 1990년대 북한과 쿠바 사례 비교.” 『현대북한연구』 제11권 1호, 2008.
- _____. “사회주의 국가의 경제적 초기조건과 개혁 시기의 상관관계.” 『통일문제연구』. 제 20권 1호, 2008.
- 안경아. 『가내작업반을 통해 본 북한의 성별분업』. 경남대 북한대학원 석사학위 논문, 2006.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대출판부, 2001.
- _____. “2000년대 북한경제의 구조적 변화.” 『KDI북한경제리뷰』. 2007년 5월.
- _____. “북한의 시장화 수준에 관한 연구.” 『현대북한연구』. 제9권 3호, 2006.
- 이영훈. “탈북자를 통한 북한경제 변화상향 조사.” 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2007.
- 정광민. 『북한 기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근』. 서울: 시대정신, 2005.
- 정세진. 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』. 서울: 한울, 2000.
- 좋은 벗들. 『북한 당국의 통제강화와 주민생존권』. 2008. 5. 13.
- 최봉대·구갑우. “‘농민시장’의 형성.” 최완규 편. 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 해산』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 최수영. 『북한의 제2경제』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 코트라. 『쿠바 경제·무역 동향』. 2007.
- 통일부. 『북한이해』. 2007.
- 홍 민. 『북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제』. 동국대학교 대학원 북한학과 박사학위 논문, 2006.
- 『데일리엔케이』.
- 『동아일보』.
- 『매일경제』.
- 『신동아』.

『연합뉴스』.

『오늘의 북한 소식』.

『월간 keys』.

『KBS 스페셜』.

박재성. “분조가 기본분배단위로 기능하는 것은 현 시기 농업 생산을 빨리 발전시키기 위한 중요한 방도.” 『경제연구』, 2호, 2004.

정기풍. “분조관리제를 올바르게 실시하기 위한 당적 지도에서 얻은 몇 가지 경험.” 『근로자』, 9호, 1996.

『조선민주주의인민공화국 내각결정』. 제27호, 2003. 5. 5.

『조선민주주의인민공화국 내각지시』. 제24호, 2003. 5. 5.

Barberia, Lorena. “Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and U.S. Government Policy Measures.” in Jorge I. Domínguez, *et al.*, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

Fabienke, Rikke. “Labour Market and Income Distribution during Crisis and Reform.” in Claes Brundenius, *et al.*, ed., *Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam*. New York: PALGRAVE, 2001.

Hernández-Catá, Ernesto. *The Fall and Recovery of the Cuban Economy in the 1990s: Mirage or Reality?*. IMF Working Paper, 2000.

Jatar-Hausmann, Ana Julia. *The Cuban Way: Capitalism, Communism and Confrontation*. Connecticut: Kumarian Press, 1999.

Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1992.

Lavigne, Marie. *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy, 2nd edition*. New York: St. Martin's Press, 1999.

Mesa-Lago, Carmelo. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba and Costa Rica*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

_____. *The Cuban Economy Today: Salvation or Damnation?*. Miami: Institute for Cuban and Cuban-American Studies, 2005.

Pérez Villanueva, Omar Everleny. “The Cuban Economy Today and Its Future Challenges.” in Jorge I. Domínguez, *et al.*, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

Pérez-López, Jorge F.. *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1995.

Piirainen, Timo. “Survival Strategies in a Transition Economy: Everyday Life, Subsistence and New Inequalities in Russia.” in Timo Piirainen ed., *Change*

- and continuity in Eastern Europe*. Aldershot: Dartmouth Publishing Co., 1994.
- Ritter, Archibald R. M. "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba." FOCAL, 2006.
- Rosendahl, Mona. "Household Economy and Morality during the Special Period." in Claes Brundenius and Weeks, John, ed., *Globalization and Third World Socialism*. New York: Palgrave, 2001.
- Ross, Richard. *Between State and Market: Key Indicators of Transition in Eastern Europe*. Glasgow: University of Strathclyde, 1991.
- Zimbalist, Andrew. "Reforming Cuba's Economic System Within." in Jorge F. Pérez-López, ed., *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics after the Fourth Party Congress*. Gainesville: University Press of Florida, 1994.

Abstract

People's Survival Skills in Transitional Socialist Economy: Focusing on The Case of Cuba and North Korea in the 1990's

Suk-ho Shin

This study is focused on the comparative analysis of survival skills between North Korea and Cuba in the 1990's. In that time, two countries were in the stage of transitional socialist economy, which began to adopt capitalist market mechanism partially in their traditional socialist economy. So we can find some character duality in the North Korea and Cuba's economy in the 1990's such as between first economy and second economy, internal and external economy, local currency and foreign currency.

As a result of researching, it was found that North Koreans and Cubans had developed diverse economic fields to avoid economic uncertainties such as first and secondary economy, family economy. They also developed social networks, political patronage and bribery as well as foreign currency earning.

In the case of Cuba, it was found that secondary economic activities that were not only legal but illegal were active in the situation that first economy had been activated well comparatively. Besides that, legal family economy and social networks also developed well. But relationships between political patronage and bribery were almost done in a private dimension. Cubans in the 1990's also could get foreign currency publicly in the circumstance of nation's control.

But in the North Korea, second economic activities that were regarded as illegal were developed in the situation that first economy had become sluggish. Family economy and legalization of social networks also undeveloped compared to Cuba, but relationships between political patronage and bribery were very structural. Moreover, we found many cases that North Koreans got foreign currency illegally outside nation's control. In this study, we can know that there are big differences between North Korea and Cuba in the way of coping with economic crisis in the 1990's.

We can say that kind of differences between two countries happened because Cuba didn't lose control to its economy but North Korea lost it.

Key Words: transitional socialist economy, survival strategy, first and secondary economy, family economy, social networks, political patronage and bribery.

월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제

김 성 욱*

- I. 서론
II. 대한민국에 소재한 월북자의 토지문제
III. 북한지역에 소재한 월남자의 토지문제
IV. 결론

국문요약

이 논문은 그 제목을 ‘월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제’이라고 정하였다. 장래에 어떠한 문제가 발생할 것인지를 현재의 시점에서 정확하게 예측할 수는 없지만, 그것이 사회질서를 규율하는 제도라고 한다면 불합리한 결과가 발생되지 않도록 그 위험성을 최소화할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 이와 관련하여 월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제를 해결하기 위해서는 과거의 토지소유제도의 역사적 전개과정이 고려되어야 하지만, 한 가지 유념하여야 할 것은 남북한의 통일은 분단의 아픔을 더 이상 후세

에게 물려주지 말아야 한다는 민족통합의 차원에서, 그리고 통일이후의 북한경제의 활성화를 통하여 국가전체의 경쟁력을 상승시키고자 하는데 중요한 의미가 있는 것이다. 또한 통일이라는 사회변혁상황에 있어서는 전면적으로 대한민국 민법상의 소유권 규정들을 적용하는 것이 효율적이지도 않다.

주제어: 월북자, 월남자, 토지소유권, 토지소유권의 회복, 통일

I. 서론

통일은 우리가 경험하지 못한 장래의 사실이라는 점에서 통일 이후에 발생할 수 있는 사회적 문제를 정확하게 예측하여 대비한다는 것은 일정한 한계가 있다. 이러한 이유로 남북한의 분단이후부터 최근에 이르기까지 사회제도의 통합과정에서 발생할 수 있는 위험요소들을 최소화하는 연구들이 공·사법영역에서 진행되고 있다.¹ 이와 관련하여 사법영역에 있어서 북한지역에서 1946년에 시행된 토지재

* 고려대학교 법학연구원 전임연구원

¹ 김하중, 『체제불법 청산방안에 관한 헌법적 고찰』 (고려대학교 박사학위논문, 2008); 김경호, “북한의 토지법제와 통일 후의 과제에 관한 연구,” 『토지법학』, 제23-1호 (한국토지법학회, 2007), pp. 125-145; 김성욱, “한국의 통일과 토지소유제도의 재편,” 『비교사법』, 통권 35호 (한국비교사법학회, 2006), pp. 133-162; 정영화, “남북평화변영을 위한 헌법적 과제,” 『공법연구』, 제33집 제5호 (한국공법학회, 2005), pp. 79-103; 이부하, “통일 후 북한의 토지소유권 문제” 『토지공법

산권의 몰수행위에 대하여 통일한국이 어떠한 기준에 근거하여 효율적인 선택을 하여야 되는지는 어려운 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 문제는 과거에 합리적 보상 없이 강제적으로 재산권을 몰수당한 소유권자의 재산권 회복문제이면서, 또한 자신의 의지와 상관없이 당해 재산권을 현재 이용하고 있는 북한 주민의 입장도 정치적으로 고려되어야 하고, 뿐만 아니라 장래의 북한지역을 효율적으로 발전시키려는 정부와 민간투자기관의 투자 및 개발욕구도 충족시켜야 하는 특수성이 있기 때문이다.²

본고는 통일이후에 발생할 수 있는 민사적 분쟁 중에서 특히 월남자의 토지소유권 회복문제에 대하여 검토하고자 한다. 이와 관련하여 최근에 북한주민이 대한민국에 소재한 토지에 대하여 분단 이후 최초로 소유권에 기한 반환소송이 제기되기도 하였다는 점에서도 의미가 있다고 생각한다.³ 왜냐하면 월남자의 경우에도 유사한 분쟁이 발생할 가능성이 있기 때문이다.

II. 대한민국에 소재한 월북자의 토지문제

1. 북한주민의 토지반환 소송

남북한의 분단 이후에 최초로 북한주민이 대한민국에 소재한 토지에 대하여 원인무효의 반환소송을 제기한 사건이 발생하였다. 이 사건은 북한주민이 제기한 최초의 소유권 반환소송이라는 점에서 그 사실관계와 당사자의 주장내용 및 법원의 판결내용을 살펴볼 필요가 있다.

연구』, 제21집 (한국토지공법학회, 2004), pp. 383-399; 한국형사정책연구원 편, 『통일후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구』 (서울: 한국형사정책연구원, 1999); 김형성, “한반도 통일의 헌법적 과제,” 『헌법학연구』 (한국헌법학회, 1998), pp. 359-383.

² 장래 통일한국이 어떠한 방식으로 통합되어야 하는지는 중요한 문제이다. 이 문제는 북한을 불법단체로 인정하여야 하는지 아니면 국가성을 인정하여야 하는지의 여부에 따라서 상이한 결과가 발생하게 된다. 만약 남한이 북한을 불법단체로 인정하여 흡수통일을 하게 된다면 과거의 토지몰수행위는 불법적인 평가를 받게 될 것이고, 토지몰수행위는 무효가 된다. 따라서 토지를 몰수당한 원소유자들은 자신의 소유권을 반환받을 수 있게 된다. 그러나 남한이 북한을 대등한 당사자로 인정하면서 합의통일을 하게 된다면 북한의 과거의 토지몰수행위는 적법행위로 평가받게 될 것이고, 원소유권의 반환문제는 상정될 수 없게 된다. 단지 통일한국 정부에 의해서 공법상의 특별한 보상청구권이 고려될 수는 있다. 이렇게 통일방식의 유형화에 의하여 다양하게 발생할 수 있는 것이 몰수토지의 소유권 회복문제이다. 이와 관련한 논의도 중요한 문제이지만, 종래에 연구가 있었다는 점에서 본고의 연구범위에서 제외하였다.

³ 대법원 2007. 10. 25. 선고 2007다58230 판결.

가. 사실관계

원소유권자인 원고 A는 1951년 2월 북한으로 납북되어 현재까지 북한에 거주하고 있는 자이다. 그런데 1968년 1월 16일 친척 B가 서류를 허위로 작성하여 매매를 원인으로 한 이전등기를 한 이후에, 다시 1974년 8월 14일 피고 C가 친척 B로부터 위 토지를 매매하였고 같은 달 26일 소유권이전등기가 경료 되었다. 이에 대하여 원고 A는 피고 C의 소유권이전등기는 원인무효의 등기이므로 말소되어야 한다고 청구하였다.

나. 법원의 청구기각 이유와 원고의 항변

원고 A의 주장내용에 대하여 법원은 다음과 같이 판결하였다. “원고 A는 1951년 2월 북한으로 납북되었다는 사실이 인정되므로, 친척 B는 1968년 1월 16일 원고로부터 당해 토지를 매수할 수 없다. 따라서 당시에 매매를 원인으로 경료된 소유권이전등기는 원인무효의 등기에 해당되어 특별한 사정이 없는 한 말소되어야 한다. 그런데 피고 C는 1974년 8월 14일 친척인 B로부터 당해 토지를 매수하여 같은 달 26일 소유권이전등기를 경료한 이후 현재까지 점유 및 사용하고 있다. 따라서 피고 C는 당해 토지를 소유자로 등기하여 소유의 의사로 평온, 공연하게 선의이며 과실없이 점유하였으므로 10년이 경과한 1984년 8월 26일에는 당해 토지에 관하여 취득시효가 완성되었다.”라고 하여 법원은 원고 A의 청구에 대하여 C의 등기부취득시효의 완성을 이유로 기각하였다.⁴

원고 A는 1951년 이후 납북되어 북한에 살고 있었기 때문에 당해 토지의 소유권을 행사할 수 없었고, 이것은 천재지변 기타 사변으로 인하여 시효를 중단할 수 없을 경우에 해당하여 피고 C의 취득시효가 완성되지 않았다고 주장하였다. 이에 대하여 법원은 다음과 같은 이유로 배척하였다. 첫째, 취득시효는 권리자와 같이 권리를 행사하고 있는 사실 상태를 근거로 하여 진실한 권리관계를 묻지 않고 권리행사자에게 인정하여 주는 것이므로 원 권리자가 소유권을 행사할 수 있었는지의 여부는 취득시효에 있어서는 아무런 관련이 없다. 둘째, 민법상 취득시효에 있어서 소멸시효의 중단에 관한 규정은 준용하고 있지만, 정지에 관한 규정은 준용하고 있지 않다. 셋째, 1977년 처의 신청에 의하여 실종선고를 받았기 때문에 처가 원고의 권리를 대신 행사할 수 있었다. 그렇다면 원고는 천재지변 기타 사변으

⁴ 인천지방법원 부천지원 2006. 8. 9. 선고 2005가단15248 판결.

로 인하여 시효를 중단할 수 없었던 상태에 있었다고 볼 수 없다.⁵ 이에 대하여 원고는 상고하였지만, 대법원은 기각하였다.⁶

2. 검토

대한민국의 대법원은 월북자의 경우에 대한민국의 법규범에 의하여 원소유권자로서 원상회복을 할 수 있다는 전제에서 당해 사건을 판단하였다. 이번 대법원의 판결은 월북자의 토지가 대한민국에 소재할 경우에 월북자의 가족들은 부재자 재산관리인 제도(민법 제25조), 실종선고 제도(민법 제27조) 등을 통하여 월북자의 권리를 행사하거나 권리회복을 할 수 있는 가능성이 있는 반면에, 만약에 매매 서류를 위조하여 이전등기를 한 기간이 장기화 된 경우에는 등기부취득시효(민법 제245조 제2항)에 의하여 제3자가 보호될 수 있는 가능성도 존재할 수 있음을 밝히고 있다. 결국 대한민국에 소재하는 월북자의 토지소유권의 경우에는 대한민국의 법제도에 의하여 월북자의 소유권이 보호받을 수 있는 가능성이 있다는 점에서 본 판결의 의의가 있다고 생각된다.

Ⅲ. 북한지역에 소재한 월남자의 토지문제

1. 논의의 배경

종래 대한민국의 기본적인 입장⁷에 의한다면 북한은 불법단체가 되고, 이에 따라서 북한의 과거의 토지소유제도의 재판행위는 무효가 된다. 이와 관련하여 종래의 시점에서는 휴전협정하에서 전쟁발발의 위험성이 항시 존재하고 있었기 때문에 북한을 불법단체로 평가하여 민주주의 체제를 수호할 필요가 있었다. 그런데 남북한의 통일과정에서는 더 이상 이러한 입장을 견지할 필요성이 없다고 생각된다. 그리고 남북한의 정부수립과정을 살펴보아도 반드시 북한을 불법단체로만 평가할 수는 없다. 그 이유는 다음과 같다. 우선 일제의 항복에 의해서 우리민족은 독립을 쟁취하였다. 그런데 연합국에 대한 항복으로 인하여 일제의 실력행사가 사

⁵ 서울고등법원 2007. 7. 18. 선고 2006나81495 판결.

⁶ 대법원 2007. 10. 25. 선고 2007다58230 판결.

⁷ 대법원 1987. 7. 21. 선고 87도1081 판결; 대법원 1993. 10. 8. 선고 93도1951 판결; 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604 판결; 헌법재판소 전원재판부 1993. 7. 29. 92헌바48 결정.

실상 불가능해 졌다면, 그 상태를 어떻게 평가하여야 하는지 생각해 볼 필요가 있다. 그 상태를 독립 이전의 대한제국으로 복귀된 것으로 평가할 것인지 아니면 새로운 국가정립을 위한 과도적인 무정부상태로 평가할 것인지는 간단하지가 않다.⁸

논리적으로 본다면, 한일합병조약은 조약체결권자 및 비준절차 그리고 국가대표자에 대한 강박 등의 사유로 체결된 것이기 때문에 무효이고, 따라서 해방으로 인하여 대한제국이라는 전제군주국가로 복귀되어야 한다. 만약 식민지 기간이 단기간이었던 국가가 그러한 실력적 지배 상태에서 해방되었다면 신속하게 과거의 정부조직을 완비하여 본래의 상태로 복귀하였을 가능성도 상정할 수 있다. 그러나 대한제국의 경우에는 일제 강점의 기간이 35년이나 경과하였기 때문에 국권침탈 이전의 대한제국으로 복귀하기 위한 제반조건은 이미 상실되었다고 보아야 한다. 또한 자칭 정부조직을 자처하는 정치세력들은 이미 정치권력이 군주가 아닌 국민 내지 인민으로부터 창출되어야 한다는 이데올로기(ideology)를 강조하고 있었던 상태이었고, 이러한 정치이념은 당시의 국민들에게 용이하게 받아들여졌을 가능성이 있다. 이러한 국민의 사상적 변화를 극복하기에는 사실상의 실력이 존재하여야 한다. 그러나 해방 당시는 이미 군주의 권위는 상실되었을 뿐만 아니라 왕실의 정치적·물적 기반 또한 형해화 된 상태이었다. 이러한 사실들을 종합해 본다면 해방 당시에 대한제국은 과거로 복귀될 수 없었던 것이다. 따라서 해방 당시의 상황은 새로운 국가정립을 위한 잠정적인 무정부상태이었다고 보여 진다.

또한 해방이후에 한반도를 분할 점령한 미·소군정의 기본입장도 유의할 필요가 있다. 당시의 미·소군정은 설령 우리 국민이 과거로의 복귀 즉 전제군주국가로의 복귀를 원한다고 하더라도, 점령의 목적이 국민 내지 인민으로부터 권리가 창출되는 민주주의 내지 사회주의(공산주의) 국가의 건설 및 확대를 예정하고 있었기 때문에, 결과적으로 어떠한 경우에도 과거로의 복귀는 불가능한 상황이었다. 그리고 개인의 권리가 절대적으로 보호되고 국가의 자의적인 권력행사가 자유롭지 못한 근대법 사상이 이미 이식(移植)화 되고 있었던 상태이었기 때문에, 국민들은 전제군주국가이었던 대한제국으로 회귀는 ‘부당한 신분적 역차별의 부활’을 의미하는 것으로 우려했을 수도 있다. 따라서 해방이후에 분할된 한반도의 남·북한 지역에서 새로운 정치 이데올로기로 무장한 정치세력이 각각의 지역을 법규범에 의해서 통치하였다고 한다면, 그 새로운 정치조직은 양자가 정당성과 정통성을 가진 유일한 정부라고 주장할 수도 있다. 그렇다면 남북한 지역에서 민주주의와 사회주의를

⁸ 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” 『헌법논총』, 제5집 (헌법재판소, 1994), p. 470.

정립하기 위한 일련의 행위는 모두 유효한 행위로 평가할 수도 있다고 보여 진다. 이러한 전제에 의한다면 남·북한 정부는 정부수립을 공포한 1948년 이후부터 현재에 이르기까지 서로의 정치조직과 사회질서 및 국제관계 등에 있어서 많은 변화가 있었다는 사실을 인식하고, 특히 통일과정에서는 양자의 존재를 인정하는 통일방식이 선택되어야 할 것이다.⁹

그런데 과거 북한지역에서 해방 직후에 이루어진 토지몰수행위와 관련하여, 북한을 불법단체로 평가하지 않고 대등한 관계에서 합의통일을 할 경우에도 원소유자에 대하여 특별한 보상방법을 고려해야 한다는 견해가 있다. 즉 합의통일의 경우에는 원소유권의 목적물은 국유로 귀속되지만, 몰수시점을 기준으로 원소유권자는 특별한 공법상 보상청구를 행사할 수 있다는 것이다. 그리고 이 경우에 독일의 소련점령군 몰수조치에 대한 보상법인과 동구국가의 몰수재산의 보상청구권을 참고할 수 있다고 한다.¹⁰ 그런데 몰수재산권의 원상회복은 물론이고 보상방법과 관련해서도 일정한 문제가 발생할 가능성이 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 이하에서는 보상청구와 관련하여 특히 문제가 될 수 있는 경우를 유형화하여 검토하고자 한다.

2. 월남인은 모든 몰수토지에 대하여 보상청구를 할 수 있는가?

가. 원상회복은 물론이고 보상청구도 모두 부정되는 경우

몰수된 토지소유자가 통일이후에 소유권 회복에 갈음하는 보상을 받을 수 있는지를 검토하기 위해서는 우선 모든 몰수토지가 보상청구의 대상이 되는 것인지를 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 1946년부터 1947년의 기간 동안에 북한에서 몰수된 토지 중에는, 만일 당해 토지가 대한민국에 소재하고 있었다면 대한민국 정부에 의해서 국가로 몰수되었을 토지가 포함되어 있었기 때문이다.¹¹ 즉 북한의 경우에 「토지개혁에 대한 법령」에 근거하여 1946년 3월 5일부터 1946년 3월 31일까지 무상몰수와 무상분배가 이루어졌다.¹² 그리고 농업용 외의 토지에 대해서는

⁹ 물론 북한지역에서 발생한 국가적 인권침해 및 범죄행위 등의 불법행위의 청산문제는 별도의 논의가 있어야 할 것이다. 본고는 사회주의로 가기 위한 필연적 조치로서 토지사유재산의 몰수행위에 한정하여 논의하는 것이다.

¹⁰ 정영화, 「통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구」(서울대학교 박사학위논문, 1995), p. 264.

¹¹ 명순구, “통일 후 토지소유권의 재판방향,” 『통일논총』, 제21호 (숙명여대통일문제연구소, 2003), p. 10.

1946년부터 1947년까지 별도로 국유화가 진행된 이후에 현재에 이르고 있다.¹³ 특히 북한의 1946년의 「토지개혁에 대한 법령」 제2조와 제3조는 몰수대상인 토지를 명시적으로 규정하고 있다. 그런데 북한의 「토지개혁에 대한 법령」 제2조¹⁴에서 규정하고 있는 몰수대상의 범위를 살펴보면, 대한민국에서 시행되었거나 또는 현재 시행되고 있는 법과 공통점이 있다는 점을 발견할 수 있다. 이에는 「반민족 행위처벌법」(1948. 9. 22.), 「귀속재산처리법」(1949. 12. 19.), 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」(2005. 12. 29.)이 해당된다. 대한민국의 「반민족 행위처벌법」은 일제강점기에 반민족적 행위를 한 자에 대한 형사적 처벌과 재산 몰수를 규정하고 있었다. 이 법률의 주요내용은 다음과 같다. 이 법 제1조는 “일본 정부와 통모하여 한일합병에 적극 협력한 자, 한국의 주권을 침해하는 조약 또는 문서에 조인한 자 및 모의한 자는 사형 또는 무기 징역에 처하고, 그 재산과 유산의 전부 혹은 2분의 1 이상을 몰수한다.”고 규정하였다. 그리고 제2조는 “일본 정부로부터 작위를 받은 자 또는 일본 제국의회 의원이 되었던 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고, 그 재산과 유산의 전부 혹은 2분의 1 이상을 몰수한다.”고 규정하였으며, 제3조는 “일본 치하 독립운동자나 그 가족을 악의로 살상 박해한 자 또는 이를 지휘한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 그 재산의 전부 혹은 일부를 몰수한다.”고 하였다. 그리고 대한민국의 「귀속재산처리법」은 ‘귀속재산’의 개념에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 1948년 9월 11일에 대한민국 정부와 미국 정부간에 체결된 「재정 및 재산에 관한 최초협정」 제5조의 규정에 의하여 대한민국정부에 이양된 일체의 재산을 귀속재산이라고 하였다(제2조). 이와 같이 미국 정부로부터 한국 정부에 이양된 재산은 미군정당국이 일본국 및 일본인들로부터 몰수한 재산이었다. 귀속재산은 특별한 경우를 제외하고는 대한민국의 국민 또는 법인에게 매각하는 것이 원칙이다(제3조). 그리고 대한민국의 「귀속재산처리에관한특별조치법」은 그 부칙 제5조 제1항에서 “1964년 12월 말일까지 매매계약이 체결되지 아니한 귀속재산은 무상으로 국유로 한다.

¹² 이 법령 제17조는 토지개혁 실행은 1946년 3월말일전으로 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 단 시간 내에 토지개혁이 진행될 수 있었던 배경과 원인에 대해서는 다음을 참고 할 것. 법원행정처 편, 『북한의 부동산제도』(서울: 법원행정처, 1997), p. 89.

¹³ 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 324.

¹⁴ 몰수대상 토지는 다음과 같다. 첫째, 일본국가·일본인 및 일본인 단체의 소유지. 둘째, 조선민족의 반역자와 조선민족의 이익에 손해를 주며 일본 제국주의자의 정권기관에 적극 협력한 자의 소유지 그리고 일제의 압박 밑에서 조선이 해방될 때 자기 지방에서 도주한 자들의 소유지 등은 몰수되어 농민의 소유가 된다고 하였다.

1964년 12월 말일까지 매매계약이 체결된 귀속재산으로서 1965년 1월 1일 이후 그 매매계약이 해제된 귀속재산도 또한 같다”라고 규정하고 있다. 그러므로 1964년 12월 31일까지 매매계약이 체결되어 있는 것 외의 모든 귀속재산은 1965년 1월 1일자로 국유재산이 되었다. 또한 대한민국의 「친일반민족행위자 재산의 국가 귀속에 관한 특별법」 제2조는 “친일반민족행위자란 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조 제6호 내지 제9호의 행위를 한 자를 말한다고 규정하고 있다. 또한 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조의 규정에 따른 친일반민족행위를 한 자 중 친일반민족행위자 재산조사 위원회의 결정에 따라 독립운동 또는 항일운동에 참여한 자 및 그 가족을 살상·처형·학대 또는 체포하거나 이를 지시 또는 명령한 자 등 친일의 정도가 지극히 중대하다고 인정된 자도 포함된다고 한다. 특히 친일반민족행위자의 재산이란 친일반민족행위자가 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주위에 협력한 대가로 취득하거나 이를 상속받은 재산 또는 친일재산임을 알면서 유증·증여를 받은 재산을 말한다고 규정하고 있다. 이 경우 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 친일반민족행위자가 취득한 재산은 친일행위의 대가로 취득한 재산으로 추정하며, 이러한 친일재산은 그 취득·증여 등 원인행위시에 이를 국가의 소유로 한다고 규정하고 있다(제3조).

전술한 대한민국의 법률에서 규정한 몰수 및 귀속대상이 되는 토지는 북한의 「토지개혁법에 대한 법령」 제2조에 의해서도 공통적으로 몰수될 수 있는 토지이다. 따라서 이러한 유형에 속하는 토지에 대하여는 원상회복은 물론이고 소유권에 갈음하는 보상청구도 허용될 수 없다.

나. 원상회복은 부정되지만, 보상청구는 고려될 수 있는 경우

북한의 「토지개혁에 대한 법령」 제3조¹⁵는 농지분배를 위한 몰수범위를 규정하고 있다. 그런데 이 법령 제3조에 규정되어 있는 몰수대상의 범위는 남한에서 시행된 「농지개혁법」(1949. 6. 21)¹⁶과 공통점이 있다. 즉 대한민국은 정부수립 직

¹⁵ 「토지개혁에 대한 법령」 제3조는 몰수하여 무상으로 농민의 소유로 분여하는 토지에 대하여 규정하고 있다. 이에 한 농호에서 5정보이상 가지고 있는 조선인지주의 소유지, 자기가 경작하지 않고 모두 소작 주는 소유자의 토지, 면적에 관계없이 계속적으로 소작 주는 모든 토지, 5정보 이상을 가지고 있는 성당, 승원 기타 종교단체의 소유지가 해당된다.

¹⁶ 이와 관련한 내용은 다음의 문헌들을 참조할 것. 정범석, “농지개혁법소고,” 『사법행정』, 제85호 (한국사법행정학회, 1968), p. 25; 신성택, “농지개혁법 제19조 제2항에 관련한 몇 가지 문제점,”

후에 토지에 대한 적정한 사적 소유를 위하여 「농지개혁법」을 제정하였고, 이 법률에 근거하여 일정범위에 해당하는 토지를 유상매수 및 유상분배하는 농지개혁을 단행하였다. 「농지개혁법」의 주요한 내용은 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 자경하지 않는 토지, 비농가의 토지, 3정보(町步) 이상을 초과하는 지주의 토지를 국가에서 유상으로 매수하였고, 국가에서 매수한 농지는 영세농에게 3정보를 한도로 유상으로 분배하였다. 분배받은 농지에 대한 상환방법은 생산량의 150%를 5년 균분년부(均分年賦)하여 매년 정부에 납부하도록 하였다. 정부는 몰수한 소유자에게 지가증권(地價證券)을 발급하여 주었는데, 증권액면은 보상액(생산량의 150%)을 환산한 당해 연도 당해 농지 주산물수량으로 표시하는데, 증권의 보상은 5년 균분년부(均分年賦)로 하여 매년 액면농산물의 결정가격으로 산출한 원화를 지급하도록 하여 상환액과 보상액을 동액으로 하였다. 그런데 월남자의 농지가 북한에 소재한다고 하여도, 만일 분단이 되지 않았더라면 대한민국의 농지개혁법이 적용되어 국가에 의하여 강제적으로 매수되었을 범위에 속하는 농지의 경우에는 월남자가 소유권의 원상회복을 주장할 수 없다고 보아야 한다.¹⁷ 물론 이러한 유형에 속하는 토지에 대하여 원상회복은 불가능하더라도, 소유권의 강제매수에 갈음한 보상청구는 고려될 수 있다.¹⁸

3. 월남인이 진정한 소유권자인지의 문제

가. 접근 방법

전술한 것처럼 합의통일의 경우에도 월남자에게 공법상의 보상청구권이 고려될 수 있다고 한다면, 이를 합리적으로 해결하기 위해서는 월남자가 진정한 소유권자인지를 확정하는 문제가 선행되어야 한다.

나. 원소유자 인정여부의 판단기준

부동산등기부는 부동산의 권리관계를 공시하는 국가의 공적 장부라고 할 수 있

『사법연구자료』, 제8집 (법원행정처, 1981), p. 211; 조종식, “농지개혁법연구,” 『재산법연구』, 제9권 제1호 (법문사, 1992), p. 7; 윤철홍, “농지개혁의 법사적 고찰,” 『한국법사학논총』, 박병호 교수 환갑기념(Ⅱ), (서울: 박영사, 1991), p. 485.

¹⁷ 명순구, “통일 후 토지소유권의 재편방향,” p. 15.

¹⁸ 물론 대한민국의 농지개혁법에 포섭되지 않는 북한농지의 경우에는 원상회복 또는 소유권매수에 갈음하는 보상청구의 양자가 모두 인정될 수 있을 것이다.

다. 개인의 사적 소유권을 공시하는 부동산 등기제도는 일제강점기에 도입된 이후에,¹⁹ 일제가 패망한 이후에도 여전히 남한뿐만 아니라 북한에서도 그 규범적 기능을 담당하고 있었다. 이것은 해방직후에 북한지역에서 이루어진 농지몰수 당시에 도 부동산등기부가 권리관계를 공시하는 공적 장부로서 존재하고 있었다는 것을 의미한다. 이러한 사실은 농지몰수의 근거법령인 「토지개혁에 대한 법령」을 살펴보면 추단할 수 있다. 즉 이 법령은 무상으로 몰수한 농지를 무상으로 분배하여 무산농민의 사적 소유로 인정하고 있었기 때문이다. 또한 1947년 2월 27일 제정된 「등록세법」(인민위원회 법령 제4호) 제3조는 등록세의 과세종목과 세율의 구분기준으로 각종 부동산등기를 명시하고 있었다.²⁰ 그리고 1948년 「조선민주주의 인민공화국 헌법」 제5조에서도 생산수단의 사적 소유를 인정하고 있었고, 1950년 민법초안²¹ 제2편 물권편은 소유권·지상권·저당권 등을 규정하면서, 48년 헌법과 마찬가지로 생산수단의 사적 소유를 인정하고 있었기 때문이다.²² 그러나 현재 북한에는 토지와 건물을 불문하고 부동산등기제도가 존재하지 않는 것으로 생각된다.²³ 이와 같이 보는 이유는 다음과 같다. 첫째, 1958년 8월 말에 북한지역에 농업협동화가 완성됨으로써 생산수단의 사적 소유가 불가능한 사회주의적 토지소유권이 확립되었다는 점이다. 둘째, 사회주의 토지소유권을 법규범에 명시적으로 규정하기 위하여 제정된 1972년의 「사회주의헌법」과 1977년 「토지법」을 살펴보면 살림집을 제외한 모든 부동산에 대한 사적소유와 매매가 금지되었고, 민법상 저당권 등의 담보물권이 인정되지 않으므로 부동산물권변동을 공시할 필요성이 없게

¹⁹ 해방 이전 일제는 제령 제7호로 ‘조선민사령’(1912. 3. 18.)을 공포하여 일본의 민법 기타 법률을 의용(依用)하도록 하였고, 같은 날 제령 제9호로 ‘조선부동산등기령’을 공포하여 “부동산에 관한 권리의 등기에 대하여는 본령 기타의 법령에 특별한 경우가 있는 경우를 제외하고는 일본의 ‘부동산등기법’에 의한다.”라고 하여 근대적 의미의 부동산등기제도가 일제강점기에 도입되었다.

²⁰ 법원행정처 편, 『북한의 토지소유 및 토지등록제도』(서울: 법원행정처, 1994), p. 9.

²¹ 이 초안은 총칙, 물권, 채권, 상속의 4개편으로 구성되어 있고, 그 내용은 1922년의 러시아공화국민법전과 유사하다(최달곤, “북한민법의 회고와 전망,” 『북한법률행정논총』(고려대학교, 1995), p. 92).

²² 이후 1958년 민법초안에서는 부동산을 포함하는 생산수단의 사적소유를 전면적으로 금지하였다. 1950년과 1958년 민법초안은 비록 法典化로 연결되지는 않았지만, 민법전이 없는 북한에서 잠정적으로 재판의 기준으로 작용하였을 가능성이 많다. 따라서 양초안은 실질적으로 민법의 중요한 法源이라고 할 수 있다(大內憲昭, “朝鮮民主主義人民共和國の民法(I),” 『關東學院大學文學部紀要』, 第45號(1985), pp. 93-96; 최달곤, 『북한민법의 연구』(서울: 세창출판사, 1998), p. 23).

²³ 오종근, “북한민법상의 소유형태,” 『북한연구』, 제3권 제4호(대륙연구소, 1992), p. 181; 법원행정처, 『북한의 토지소유 및 토지등록제도』, p. 9; 김상용, “구동독과 북한의 토지제도의 비교,” 『토지연구』, 제5권 제5호(한국토지개발공사, 1994), p. 46.

되었다는 점이다. 셋째, 북한의 현행 부동산 관련 법률을 살펴보면 부동산 등기제도
 도와 관련한 규정이 전혀 없다는 점이다.²⁴

다. 현행 대법원의 입장에 근거한 해결방안

부동산등기부와 같은 국가공부가 북한에 존재하지 않는다고 한다면 해방 직후
 에 북한지역에서 재산권이 몰수된 원소유자는 무엇을 근거로 인정할 수 있는지
 문제가 된다. 이 논의에 앞서서 대한민국의 판례를 먼저 검토해 보는 것은 북한지
 역의 재산권 문제를 해결하는데 있어서 중요한 참고가 될 수 있다. 왜냐하면 대한
 민국의 경우에 1950년의 무력충돌로 상당수의 부동산등기부와 토지대장이 멸실
 된 경험이 있고, 이후에 원소유자를 인정하는 과정에서 법적 분쟁이 적지 않게 발
 생하였기 때문이다. 물론 국가의 공적 장부가 전쟁 등으로 멸실된 상황과 북한정
 권에 의해서 부동산 등기제도가 폐지된 상황은 매우 이질적인 것임에는 틀림이
 없다. 그렇다고 하더라도 외형적인 면에서는 유사성이 있기 때문에 대한민국의 경
 우에 무엇을 근거로 하여 원소유자를 인정하였는지를 선행적으로 살펴보는 것도
 의미가 있다고 생각된다.

(1) 토지조사부의 경우

대한민국의 판례는 구 토지조사령(1912. 8. 13. 제령 제2호)에 의한 토지의 사정
 명의인은 당해 토지를 원시취득²⁵하므로, 적어도 구 토지조사령에 따라 토지조사
 부가 작성되어 누군가에게 사정되었다면 그 사정명의인 또는 그의 상속인이 토지
 의 소유자가 된다고 한다.²⁶ 따라서 원칙적으로 토지조사부 명의인에게 법률상의
 소유권이 인정되므로, 이를 다투려면 토지대장의 명의인이 그 상이함을 증명하여
 야 한다. 특히 판례는 토지조사부의 효력을 원칙적으로 소유권보존등기의 권리추
 정력보다도 우월하게 인정하고 있다. 즉 토지에 관한 소유권보존등기가 경료된 경
 우라도 당해 보존등기의 추정력은 그 토지를 사정받은 사람이 따로 있음이 밝혀
 진 경우에는 깨어진다는 입장을 취하고 있다.²⁷ 예를 들어 토지조사부에 갑이 사

²⁴ 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 188.

²⁵ 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 전원합의체 판결.

²⁶ 또한 토지조사부의 명의인이 토지조사부에 등재한 시점에 이미 사망하였다고 하더라도 당해 사
 정이 무효라고 할 수는 없다(대법원 1982. 7. 27. 선고 80다2327 판결).

²⁷ 대법원 2005. 5. 26. 선고 2002다43417 판결; 대법원 1997. 4. 25. 선고 96다53420 판결; 대법원
 1999. 2. 23. 선고 98다59132 판결.

정받은 토지로 기재되어 있고 부동산등기부상에는 을 명의로 소유권보존등기가 되어 있는 경우에, 토지대장상의 소유자 표시란에 을의 이름과 주소가 기재되어 있으나 그 연월일 및 사고란이 공란이고 연혁란에 1953. 3. 20. 이후의 변동사항만 기재되어 있을 뿐 그 이전의 권리관계에 대한 기재가 없이 바로 을명의로 소유자 등록이 되어 있다면, 위 토지대장은 갑으로부터 을로의 정당한 절차에 따른 소유권의 승계를 표시하는 대장이라고 볼 수 없기 때문에 그 승계사실의 입증이 부족하다고 판단하였다.²⁸

다만 각종 특별조치법(‘부동산소유권이전등기등에관한특별조치법’, ‘임야소유권이전등기등에관한특별조치법’, ‘일반농지의소유권이전등기등에관한특별조치법’)에 의한 등기의 추정력은 일반등기보다 강하게 인정된다고 하여 다른 입장을 취하고 있다. 즉 ‘임야소유권이전등기등에관한특별조치법’(법률 제2111호)에 의한 소유권보존등기가 경료된 임야에 관하여서는 그 임야를 사정받은 사람이 따로 있는 것으로 밝혀진 경우라도, 그 등기는 동법 소정의 적법한 절차에 따라 마쳐진 것으로서 실제적 권리관계에 부합하는 등기로 추정된다고 한다. 이 경우에 특별조치법에 의하여 경료된 소유권보존등기의 말소를 소구하려는 자는 그 소유권보존등기 명의자가 토지대장 또는 임야대장의 명의변경을 함에 있어 첨부한 원인증서인 위 특별조치법상의 소정의 보증서와 확인서가 허위 내지 위조되었던지 그 밖에 다른 어떤 사유로 인하여 그 소유권보존등기가 위 특별조치법에 따라 적법하게 이루어진 것이 아니라는 주장과 증명을 하여야 한다.²⁹

(2) 임야조사부의 경우

대법원은 ‘임야조사령’에 근거한 임야조사서에 소유자로 등재되어있는 자는 재결에 의하여 조사내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 임야소유자로 사정받고 그 사정이 확정된 것으로 추정된다고 한다(대법원 1989. 10. 24. 선고 88다카 9852 9869 판결). 이렇게 임야조사서의 권리추정력도 토지조사부와 동일하지만, 임야조사서의 경우에는 연고자와 관련하여 유의할 점이 있다. 초기의 판례는 임야조사서에 연고자로 기재된 경우 그 연고의 성질에 관계없이 소유자로 사정받은 것으로 추정하였다.³⁰

²⁸ 대법원 1990. 2. 27. 선고 88다카4178 판결.

²⁹ 대법원 1987. 10. 13. 선고 86다카2928 전원합의체 판결.

³⁰ 대법원 1994. 6. 24. 선고 94다13152 판결; 대법원 1989. 8. 8. 선고 88다카27195 판결; 대법원 1990. 4. 24. 선고 89다카22876 판결; 대법원 1991. 8. 13. 선고 91다1189 판결; 대법원 1992.

그러나 그 이후의 판례는 임야조사부에 '지적계출 없음'이라고 표시된 경우에는 연고자가 사정받은 것으로 추정하고, 기타의 연고자에 대하여는 그러한 추정이 적용되지 않는다고 한다.³¹ 이와 관련한 대표적인 판례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소유자란에 '국', 연고자란에 개인의 성명이 기재되어 있고, 비고란이 공란인 경우이다. 이와 관련하여 대법원은, 구 조선임야조사령시행수속(1918. 11. 26.) 제79조에 의하면, 임야조사서의 기재방법에 있어 위 조사령 제10조의 규정에 따라 민유로 사정하여야 할 국유임야의 연고자의 씨명, 주소는 이를 소유자의 씨명, 주소란에 기재하고, 그 비고란에 "지적계출 없음"이라고 기재하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 그 별첨 제9호 양식(임야조사서 용지)의 비고란의 기재방법에 대한 설명에서도 이 점을 분명히 하고 있다. 위와 같이 임야조사서상에 소유자는 "국", 연고자는 특정 개인으로 각 기재되고, 그 비고란에도 "지적계출 없음"이라는 뜻이 전혀 기재되어 있지 않다면, 그 기재방법을 위 지침대로 따르지 않은 연유가 따로 밝혀지지 않는 한, 해당 임야가 같은 법 제19조의 규정에 따른 지적의 계출이 없었기 때문에 국유로 귀속된 것이고, 나아가 연고자로 기재된 자가 종전 소유자 내지 그 상속인의 지위에서 임야의 소유자로 사정받은 것이라고 볼 수 없다고 한다.³² 따라서 연고자는 다른 증거에 의하여 이를 입증하여야 한다.

둘째, 소유자란에 '국', 연고자란에 개인의 성명이 기재되어 있고, 비고란에 '지적계출 없음'이라고 기재된 경우이다. 이와 관련하여 대법원은, 율령 2년 법률 제1호인 삼림법 제19조는, "삼림산야의 소유자는 본법 시행일로부터 3개년 이내에 삼림산야의 지적 급(及) 면적의 약도를 첨부하여 농상공부대신에게 신고하되 기간 내에 신고치 아니한 자는 총(總)히 국유로 견주(見做)함"이라고 규정하고 있다. 그런데 임야조사령 제3조, 같은령 시행규칙 제1조 제2호는, 율령 2년 법률 제1호 '삼림법' 제19조의 규정에 의하여 지적의 계출을 하지 않음으로 인하여 국유로 귀속된 임야의 종전 소유자 또는 그 상속인은 연고자로 신고를 하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 '임야조사령' 제10조는, 율령 2년 법률 제1호 삼림법 제19조의 규정에 의하여 지적의 계출을 하지 않음으로 인하여 국유로 귀속된 임야는 구 소유자 또는 그 상속인의 소유로 사정하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 '임야조사령시행수속' 제79조는, '임야조사령' 제10조의 규정에 의하여 민유로 사정할 국유

2. 25. 선고 91다26065 판결; 대법원 1993. 4. 23. 선고 92다43548 판결.

³¹ 대법원 1995. 4. 11. 선고 94다46411 판결; 대법원 1995. 11. 28. 선고 95다1613, 1620 판결; 대법원 1995. 4. 11. 선고 94다46411 판결.

³² 대법원 1994. 6. 24. 선고 94다13152 판결.

임야에 대하여는 임야조사서에 연고자의 씨명, 주소를 소유자의 주소, 씨명란에 기재하고, 비고란에 “지적계 없음”이라고 기재하여야 한다고 규정하고 있다. 그런데 비록 임야조사서의 소유자란에 “국”으로 기재되었더라도 그 연고자란에 연고자의 이름이 기재되어 있으며, 비고란에 “지적계 없음”이라고 기재되어 있을 때에는 그 임야는 연고자의 소유로 사정된 것으로 추정된다고 한다.³³ 물론 ‘임야조사령 시행수속’ 제79조는 ‘임야조사령’ 제10조의 규정에 의해 민유로 사정해야 할 국유임야의 연고자의 주소, 씨명을 소유자란에 기재하고, 비고란에는 ‘지적계 없음’이라고 기재하도록 규정하였고, ‘조선임야조사령시행수속’ 제27조가 정한 요건을 충족하지 못한 경우에는 그 소유자란에 ‘국’이라고 기재하고, 그 연고자의 주소·씨명을 연고자란에 기재하도록 하였다(별지 9호 양식 제2호). 그리고 연고의 성질이 소유권과는 무관한 경우에는 비고란에 ‘대부 중’, ‘부부림’, ‘방목입회’, ‘상초입회’ 등 구체적인 내용을 기재하도록 하였다(별지 9호 양식 제5호). 따라서 법 규정을 엄격하게 적용한다면 이 경우에 연고자가 소유권자로 인정될 경우에 연고자의 주소, 씨명을 소유자란에 기재하고, 비고란에는 ‘지적계 없음’이라고 기재해야 한다. 대법원은 비고란의 ‘지적계 없음’에 중점을 두어 소유자란에 연고자의 성명을 표기하지 않은 오기(誤記)로 판단한 것 같다.

(3) 지적원도(임야원도)의 경우

부동산등기부와 토지조사부가 모두 존재하지 않는 경우에는 갑 명의로 사정받았다는 것을 입증하기 위하여 제출될 수 있는 것이 지적원도(임야원도)이다. 지적원도는 토지측량의 결과에 따라서 조제한 것으로 지적도(임야도)를 작성하는 기초도면으로 도면 내에 특정인의 이름이 기재되어 있는 경우가 있다.³⁴ 이와 관련하여 판례는, 어느 토지의 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다면 그 기재는 구 세부측도실시규정(1913. 10. 5.)에 의하여 그 사람이 당해 토지의 소유자임을 표시한 것으로 볼 것이지 이를 가지고 아무런 근거 없이 행정의 편의만을 위하여 임의로 기재한 것이라고 볼 수 없다. 그러나 토지 소유자의 사정은 지적원도의 소유자 기재 그 자체에 의거하여 이루어지는 것이 아니라, 원도 및 토지소유자의 신고서에 의하여 실지조사부를 조제한 다음(같은 규정 제45조) 그 실지조사

³³ 대법원 1995. 4. 11. 선고 94다46411 판결.

³⁴ 박성욱, “토지사정명의인 후손의 땅 찾기 소송에 관한 검토,” 『법무자료집』, 제10집 (서울고등검찰청, 2006), p. 173.

부를 자료로 다시 토지조사부를 조제하여 그 토지조사부에 의하여 비로소 이루어지는 것이다. 한편 실지(實地)에서 세부측도를 하면서 연필로 작성한 원도의 선이나 지번, 지목 등의 기재에 대하여는 실지 작업의 당일 먹을 입히도록 하고 있으나, 지주명만은 먹을 입히지 않고 실측할 때 연필로 기재한 그대로 존치하는 방법으로 이를 원도에 표시하도록 하고 있는바(같은 규정 제71조, 제85조), 이와 같이 지적원도의 소유자 기재가 사정의 직접적인 근거자료가 되는 것이 아니라 사정을 위한 공부인 토지조사부의 전 단계에서 조제되는 실지조사부 조제를 위한 내부자료에 불과하다면, 그리고 그것도 그 내용을 계속 보존할 의도하에 기재되는 것이 아니라 변경 방지를 위한 아무런 장치도 없이 연필로 임시로 기재해 두는 것에 불과하다면, 그것이 설사 임시토지조사국의 규정에 따라 기재된 것이라 하더라도 그것을 가지고 곧바로 거기에 기재된 사람이 그 토지의 소유자로 사정받았다고 추정할 수는 없다. 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 사실로부터 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 곧바로 추정할 수는 없으나, 사정을 위한 공부인 토지조사부는 지적원도의 기재를 근거로 조제된 실지조사부를 토대로 하여 조제되는 것이므로, 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 사실은 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료는 된다.³⁵ 따라서 계쟁 토지들의 지적원도에 조부 또는 부(父)의 성명이 기재되어 있는 사실과 추가로 제출된 그들 일가와 위 토지들의 밀접한 관련성을 말해주는 그 밖의 사실을 종합하면 조부 또는 부(父)가 위 토지들의 소유자로 사정받은 것으로 인정할 수 있다고 한다.³⁶

(4) 토지대장(임야대장)의 경우

우리나라에 있어서 근대적 지적제도는 일제강점기의 ‘토지조사령’에 그 뿌리를 두고 있다. 일본은 토지조사사업을 실시하여 우리나라의 전 국토를 측량하고 그 지번과 지적 및 소유자를 토지대장에 등록하는 제도를 마련하였다. 이때 만들어진 토지대장은 등기부와 함께 토지의 지번과 지적 및 소유자에 관한 자료로서 보존되어 왔는데, 일제시대의 ‘토지대장규칙’(대정 3년. 4. 25.) 제2조 제1호는 “소유권의 이전에 관한 사항은 등기관리의 통지가 없으면 토지대장에 등록하지 아니한

³⁵ 대법원 1993. 10. 12. 선고 93다29181 판결; 대법원 1996. 12. 20. 선고 96다40486 판결; 대법원 1997. 6. 27. 선고 97다8984 판결.

³⁶ 대법원 2000. 4. 7. 선고 99다40005판결.

다.”³⁷고 규정하고 있었다. 그리고 ‘구 지적법’ (1950. 12. 1. 법률 제165호) 제38조에서 “조선임야대장규칙은 이를 폐지한다.”고 규정하면서(토지대장규칙은 1943. 4. 1. 조선지세령 시행규칙에 의하여 이미 폐지되었다), 그 시행령(1951. 4. 1.) 제3조에서 “토지소유권의 득실변경에 관한 사항은 등기소의 통지가 없이는 토지대장 또는 임야대장에 이를 등록하지 못한다.”³⁸고 하였다. ‘개정 지적법’ (1975. 12. 31. 법률 제2801호) 제36조는 “토지의 소유권의 득실변경에 관한 등록사항은 관할등기소에서 등기한 것을 증명하는 등기필증등본 또는 등기부등본에 의하여 지적공부를 정리하여야 한다. 다만, 지적공부에 신규등록하는 토지의 소유자는 소관청이 이를 조사하여 등록한다.”고 규정하여 현재에 이르고 있다.

부동산등기부와 토지조사부가 모두 존재하지 않지만 토지대장은 존재하는 경우에 대법원은, 임야대장에 1935년 10월 20일자로 ‘갑 명의로 소유권 보존’ 및 ‘을 명의로 소유권 이전’이라고 기재된 사안에 대하여, “구 임야대장규칙 제2조에 의하여 준용되던 구 토지대장규칙 제2조에 의하면 소유권 이전에 관하여는 등기공무원의 통지가 없으면 임야대장에 이를 등록할 수 없다고 규정되어있으므로, 위 임야대장규칙에 비추어 보면 그 당시 이미 갑 명의의 소유권보존등기 및 그 명의의 소유권이전등기가 경로되었고, 임야대장에 위와 같이 등재된 것은 이러한 등기공무원의 통지에 의하여 이루어진 것이라고 보지 않을 수 없다.”고 판시하였다.³⁹ 그리고 토지대장(임야대장)등본에 토지의 소유자로 등재되어 있으면 토지소유권의 귀속에 관하여 추정을 받는 자료가 되지만 입증책임이 전환될 정도의 추정력을 갖는 것은 아니라고 한다.⁴⁰ 한편 토지대장(임야대장)이 멸실된 이후 법률의 근거없이 복구된 경우를 검토할 필요성이 있다. 판례는 6·25 사변 도중 멸실된 구 토지대장이 신고에 의하여 복구된 경우, 이 신고를 할 당시 시행되던 구 지적법 (1975. 12. 31. 법률 제 2801호로 개정되기 전의 것)에는 멸실된 토지대장의 복구에 관한 법적 근거가 없었을 뿐만 아니라 일반인의 신고에 의거하여 이를 복구하고 신고 내용에 따라 그 소유자를 기재할 근거는 더더욱 없었다. 따라서 이와 같

³⁷ 단서규정에는 “국유지의 불하, 교환, 양여 또는 미등기 토지의 수용으로 인하여 소유권이 이전한 경우 및 미등기 토지가 국유로 된 경우에는 그러하지 아니하다”고 하였다; 임야대장규칙(대정 9년 8월 23일 조선총독부령 제113호) 제2조는 “토지대장규칙 제1조 내지 제6조는 본령에 이를 준용한다.”고 규정하고 있었다.

³⁸ 단지 새로이 토지대장 또는 임야대장에 등록하여야 할 토지가 생겼을 때, 미등기 토지가 수용되거나 국유로 되었을 때, 국유인 토지가 매각, 교환 또는 양여되었을 때에는 예외로 한다고 규정하였다.

³⁹ 대법원 1977. 4. 12. 선고 76다2042 판결.

⁴⁰ 대법원 1979. 2. 27. 선고 78다913 판결.

은 경위로 복구된 구토지대장은 적법한 토지대장이라 할 수 없기 때문에 이에 근거하여 이루어진 소유권보존등기는 원인무효라고 한다.⁴¹ 즉 1975년의 개정 지적법 제10조, 그 시행령 제10조 및 부칙 제3조에 의해서 비로소 멸실된 지적공부의 복구절차가 마련되었기 때문에 그 이전에 복구한 것은 법적 근거도 없고, 일정한 기준도 없었다는 점에서 문제가 있기 때문이다. 이렇게 6·25 사변 등으로 멸실된 지적공부를 개정지적법이 시행되기 이전에 행정관청이 과세의 편의 등을 도모하기 위하여 법적 근거 없이 임의로 토지대장을 복구한 경우에 대법원은 그 소유자란 기재의 증명력을 부정해 오고 있다.⁴²

(5) 보안림편입고시의 경우

대법원은 일제하 임야조사사업 시행 당시에 ‘국’ 명의로 사정을 받았지만, 그 후인 1942년 8월 29일에 조선총독부 경기도 고시 제278호에 의하여 삼림령 제1조에 정한 보안림에 편입될 때 개인 소유로 고시된 바 있다면 자기 소유의 임야를 사정 당시 적법하게 신고하지 아니하였던 자나 삼림을 적법하게 점유하고 있는 자 등 국유임야의 특별연고자는 1927년 2월 1일부터 시행된 조선특별연고삼림양여령에 의하여 이를 양여받을 수 있도록 되어 있었고 위 양여령에 따라 많은 국유임야가 연고자에게 실제로 양여되어 온 점에 비추어 보면(대법원 1992. 2. 11. 선고 91다33025 판결 참조) 개인이 연고자로서 임야를 양여 받았다고 보아야 한다. 따라서 임야조사사업 시행 당시에는 ‘국’ 명의로 사정 받았지만, 이후 보안림에 편입될 때에 개인이 소유자로 기재된 경우에는 그 기재에 권리추정력이 있다는 입장이다.⁴³

(6) 민유임야이용구분조사서의 경우

민유임야이용구분조사서는 도가 민유임야의 이용실태를 조사하여 민유림조성사업의 자료로 사용하고자 하는 행정목적으로 작성된 문서일 뿐 소유권변동을 나

⁴¹ 대법원 1992. 5. 22. 선고 92다8699 판결.

⁴² “6·25 동란으로 지적공부가 멸실된 후 소관청인 세무서가 참고자료로서 임의로 복구한 토지대장은 적법하게 복구된 것이라고 할 수 없고, 따라서 거기에 ‘소유자 갑’이라는 기재가 있다 하여 그 내용대로 당해 토지의 소유자를 갑이라고 보거나, 그를 소유자로 추정할 수 없다(대법원 1980. 9. 9. 선고 80다1684 판결).”

⁴³ 대법원 1992.7.14. 선고 92다9906 판결; 박성욱, “토지사정명의인 후손의 땅 찾기 소송에 관한 검토,” p. 177.

타내는 대장은 아니므로 그 기재사실에 권리변동의 추정력을 인정할 수 없다는 입장이다.⁴⁴

(7) 지세명기장(임야세명기장)의 경우

임야세명기장이나 지세명기장은, 임야대장이나 토지대장과 같이 법령에 따라 소유권변동에 따른 등기가 있으면 그 소관관서에 이를 통지하도록 하여 이에 의하여 소유권변동을 기재하게 하는 관계대장이 아니다. 다만 조세부과의 행정목적 을 위하여 작성된 문서에 불과하므로,⁴⁵ 임야세명기장이나 지세명기장상의 납세의무자의 변경이 있다고 하여 그 납세의무자 앞으로 목적부동산에 관한 소유권이 전등기까지 마쳐져서 물권이 이전 되었다고 단정할 수는 없다.⁴⁶ 물론 지세명기장에 납세의무자로 기재된 사실은 원칙적으로 권리추정의 효력이 없지만, 소유자임을 추단할 수 있는 자료들이 제출된 경우에는 그러한 사정을 종합하여 소유자로 인정받을 수 있다.⁴⁷

라. 검토

현재 북한은 부동산등기제도가 존재하지 않기 때문에 전술한 것과 같이 현행 대법원의 입장을 참고한다면 결국 1920년대 작성된 토지조사부, 지적원도 등에 근거하여 원소유자를 인정하는 방법만이 남게 된다. 그런데 일제강점기에 작성된 토지조사부 등에 근거하여 북한지역의 모든 권리관계의 존부를 판단하는 것이 효율적인 방법인지는 생각할 문제이다. 그리고 월남한 지주들이 소지하고 있는 권리 관련서류도 거의 부존재한 실정이고,⁴⁸ 또한 몰수당시의 물권변동이 의사주의에 의해서 규율되고 있었다는 전제사실 등은 법리적 해결에 중대한 장애사유로 작용할 수 있다고 보여 진다. 또한 1920년부터 1946년의 재산권의 몰수시점까지 승계

⁴⁴ 대법원 1993.5.25. 선고 93다2322 판결.

⁴⁵ 대법원 1975. 3. 11. 선고 74다1802 판결.

⁴⁶ 대법원 1989.7.25. 선고 88다카23278, 23285 판결.

⁴⁷ 대법원 2000. 4. 7. 선고 99다40005판결; 도로수축개량공사 패지조서는 도로수축개량공사상의 필요 등 행정목적으로 작성된 문서에 불과하고 소유권변동에 따른 사항을 등재하는 대장이 아니므로 권리추정의 효력은 인정되지 아니한다(대법원 1994. 10. 28. 선고 93다60991 판결); 박성욱, “토지상징명익인 후손의 땅 찾기 소송에 관한 검토,” p. 178.

⁴⁸ 이와 관련한 설문조사의 내용은 소개하면 다음과 같다. 북한에 개인적 토지나 소유권이 있는 토지가 있는지에 대하여 응답자 244명 가운데 18명(8.2%)만이 입증자료가 있다고 한다(김민배, “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근,” 『민주법학』, 9호 (판약사, 1995), pp. 168-170).

취득을 하였지만 토지관련 서류를 구비하지 못한 자들은 어떻게 보호하여야 하는지의 형평성의 문제도 발생할 수 있다. 물론 그러한 거래관계를 증명할 수 있는 증인이 있다면 증거자료로서 인정 될 수 있겠지만, 이미 60년 이상의 시간이 경과한 현실에서 그러한 증인이 생존해 있을 가능성은 희박하다고 보아야 한다.

4. 현재의 이용권자인 북한주민의 문제

북한의 경우에 농지에 대한 사회주의적 소유는 두 단계로 진행되어 현재에 이르고 있다. 제1단계는 농지개혁 단계이고, 제2단계는 농업협동화 단계이다. 제1단계에서는, 『토지개혁에 대한 법령』에 따라 몰수된 농지가 무산농민들에게 무상으로 분배되어 그들의 사적 소유권이 인정되었다. 그러나 1단계에서 재편된 농지소유관계는 봉건적인 농지소유관계를 해소하는 것에는 성공 하였지만, 생산구조를 소규모의 개인농업구조로 재편 하였기 때문에 농촌의 생활환경을 신속하게 개선시킬 수 없는 한계가 있었다. 따라서 북한은 소규모로 분산된 개인경영을 계획적으로 발전시키고 확대 재생산을 하기 위하여 사회주의 집단협동화를 계획하였다. 이러한 집단협동화는 전쟁복구사업을 추진하기 위해서 노동력의 동원이 필요한 상황이었고, 농촌 역시 전쟁 이후 극도로 황폐화되었기 때문에 구조조정의 필요성이 복합적으로 제기된 결과였다.⁴⁹ 이러한 이유로 북한지역에서는 1954년부터 1958년에 걸쳐 농업협동화가 진행되었다.⁵⁰ 이 단계에서 농지의 소유자⁵¹는 협동단체에 자신의 농지를 출자함으로써 자신의 사적 소유권은 사실상 형해화되었고, 협동단체의 소유만이 존재하게 되었다.⁵² 협동단체 소유권은 국가소유권에 비하여 그 사회화의 수준이 낮은 것이어서 사회주의 사회가 공산주의화하는 날에는 전인민적 소유로 전환되는 과도기적 소유형태라고 할 수 있다.

그런데 북한의 경우에 공업부문에 대해서는 1946년 8월에 처음부터 국유화 조

⁴⁹ 김영운, “북한 토지소유제의 전개과정,” 『북한』, 통권 300호 (북한연구소, 1996), p. 129.

⁵⁰ 그 과정에 대해서는 다음을 참고할 것. 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 93.

⁵¹ 여기에서 말하는 농지의 소유자는 다음과 같은 부류로 구분할 수 있을 것이다: ① ‘무상분배수이자’(즉 1946년의 ‘농지개혁에 대한 법령’에 따라 몰수된 농지를 분배받은 사람); ② ‘소유권유지자’(즉 자신이 보유한 토지가 1946년의 ‘농지개혁에 대한 법령’의 몰수대상 인 농지가 아니어서 토지개혁조치에도 불구하고 계속 종래의 소유권을 유지한 사람).

⁵² 협동단체는 법인이라고 할 수 있다. 북한에서 法人은 국가 및 공민과 함께 권리주체의 하나이다. 법인에는 다음과 같은 세 가지가 있다. 첫째, 국가적 법인이다. 독립채산제국영기업소가 이에 해당된다. 둘째, 협동단체법인이다. 이에는 협동농장, 생산협동조합, 수산협동조합이 이에 해당된다. 셋째, 사회단체법인이다. 이에는 학회, 동맹이 이에 해당된다(최달곤, 『북한민법의 연구』, p. 48)

치를 하였음에도 불구하고, 농지의 경우에는 제1단계(농민들의 사유)를 거쳐 현재
 까지도 제2단계(협동소유단계)에 머물고 있다. 특히 공업부분과 다르게 북한정권
 이 제1단계의 과정에서 농지사유를 근본적으로 인정한 이유는 무엇일까? 소수지
 주에 의한 농지소유의 집중현상과 자작농의 비율이 현저히 낮았던 해방당시의 상
 황을 고려해서 살펴본다면, 정치권력의 핵심으로 지칭되는 소작농민들이 농지에
 대하여 가지는 소유욕구와 집착은 상당히 강했을 것이고, 아직 정치적 조직이 완
 비되지 않았던 상황에서 북한정권이 이를 전면적으로 부인할 수는 없을 것으로
 생각된다. 따라서 사회주의 정권이 공고히 수립되기 전까지는 농지개혁을 통한 농
 민의 사적 소유를 인정하는 방안을 채택함으로써 농민들의 농지소유 욕구를 정치
 적으로 이용할 필요성이 있었던 것이다.⁵³ 물론 최종적인 목표가 전 인민적 소유
 인 국가소유임에도 불구하고,⁵⁴ 농업부문에서 이를 완전하게 실현하지 못한 이유
 에 대하여, 북한정권은 우선 협동단체를 구성하고 있는 농민들의 사상의식수준과
 기술문화수준이 현재에도 낮을 뿐만 아니라 농업의 물질적·기술적 토대가 아직까
 지 미약하기 때문이라고 한다.⁵⁵ 북한에 있어서 ‘농지의 국유화’라는 것은 현재에
 도 주민들의 의식 속에 확고하게 뿌리내리지 못한 것으로 판단된다. 그 결과 북한
 은 지금까지도 농지에 대한 국유화가 원칙적으로 이루어지고 있지 않고 있다. 그
 런데 이러한 일련의 과정을 북한주민의 입장에서 파악한다면, 비록 1946년의 농
 지몰수 및 분배에 의하여 사적 소유권을 북한정권으로부터 인정받았지만, 한편으
 로 1953년부터 진행된 농업협동화 과정으로 인하여 이를 강제적으로 협동농장에
 출자하여 현재까지 당해 농지를 장기간 동안 이용하고 있는 상태에 있다. 이렇게
 월남자의 토지소유권 회복문제는 당해 토지를 자신의 의사와 관계없이 장기간 동
 안 이용하고 있는 북한주민의 생존권적 이익을 함께 고려하면서 접근할 필요가
 있다.⁵⁶

⁵³ 김민배, “북한에서의 토지개혁의 법적 논리와 그 역사적 전개,” 『사회과학연구소 논문집』, 제11
 집 (인하대학교, 1993), p. 289.

⁵⁴ 최달근, 『북한민법의 연구』, pp. 61-62.

⁵⁵ 김승준, 『사회주의 완전승리에서 소유문제와 해결방도』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1989),
 pp. 59-66.

⁵⁶ 명순구, “통일 후 토지소유권의 재편방향,” p. 19.

IV. 결론

최근의 대법원의 판결에서도 살펴보았듯이, 월북자의 토지가 대한민국에 소재할 경우에 진정한 권리자를 구제하는 방법으로 월북자의 가족들은 부재자 재산관리인 제도(민법 제25조), 실종선고제도(민법 제27조) 등을 통하여 월북자의 권리를 행사하거나 권리회복을 할 수 있는 가능성이 있고, 거래안전을 위한 방법으로 서 만약에 매매서류를 위조하여 이전등기를 한 기간이 장기화 된 경우에는 등기부취득시효(민법 제245조 제2항)에 의하여 제3자가 보호될 수 있는 가능성도 존재할 수 있다고 생각된다. 이에 반하여 북한에 소재하는 월남자의 몰수토지의 경우에는 그 회복방법을 논의함에 있어서 현재의 북한주민의 입장과 과거에 대한민국에서 시행한 법률과의 모순성 여부, 그리고 월남자가 진정한 소유자인지를 선행적으로 확정하는 과정에서 발생할 수 있는 법리적 문제를 종합적으로 고려하는 연구가 지속되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 김경호. “북한의 토지법제와 통일 후의 과제에 관한 연구.” 『토지법학』. 제23-1호. 한국토지 법학회, 2007.
- 김민배. “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근.” 『민주법학』, 9호. 관악사, 1995.
- . “북한에서의 토지개혁의 법적 논리와 그 역사적 전개.” 『사회과학연구소 논문집』. 제11집. 인하대학교, 1993.
- 김상용. “구동독과 북한의 토지제도의 비교.” 『토지연구』. 제5권 제5호. 한국토지개발공사, 1994.
- 김성욱. “한국의 통일과 토지소유제도의 재판.” 『비교사법』. 통권 35호. 한국비교사법학회, 2006.
- 김승준. 『사회주의 완전승리에서 소유문제와 해결방도』. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1989.
- 김영윤. “북한 토지소유제의 전개과정.” 『북한』. 통권 300호. 북한연구소, 1996.
- 김하중. 『체제불법 청산방안에 관한 헌법적 고찰』. 고려대학교 박사학위논문, 2008.
- 김형성. “한반도 통일의 헌법적 과제.” 『헌법학연구』. 한국헌법학회, 1998.
- 나인균. “한국헌법의 영토조항과 국적문제.” 『헌법논총』. 제5집. 헌법재판소, 1994.
- 명순구. “통일 후 토지소유권의 재판방향.” 『통일논총』. 제21호. 숙명여대 통일문제연구소,

- 2003.
- 박성욱. “토지사정명의인 후손의 땅 찾기 소송에 관한 검토.” 『법무자료집』. 제10집. 서울 고등검찰청, 2006.
- 법원행정처 편. 『북한의 부동산제도』. 서울: 법원행정처, 1997.
- _____. 『북한의 토지소유 및 토지등록제도』. 서울: 법원행정처, 1994.
- 신성택. “농지개혁법 제19조 제2항에 관련된 몇 가지 문제점.” 『사법연구자료』. 제8집. 법원행정처, 1981.
- 오종근. “북한민법상의 소유형태.” 『북한연구』. 제3권 제4호. 대륙연구소, 1992.
- 윤철홍. “농지개혁의 법사적 고찰.” 『한국법사학논총』 박병호교수환갑기념(Ⅱ). 서울: 박영사, 1991.
- 이부하. “통일 후 북한의 토지소유권 문제” 『토지공법연구』. 제21집. 한국토지공법학회, 2004.
- 정범석. “농지개혁법소고.” 『사법행정』. 제85호. 한국사법행정학회, 1968.
- 정영화. 『통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구』. 서울대학교 박사학위논문, 1995.
- _____. “남북평화변영을 위한 헌법적 과제.” 『공법연구』. 제33집 제5호. 한국공법학회, 2005.
- 조종식. “농지개혁법연구.” 『재산법연구』. 제9권 제1호. 법문사, 1992.
- 최달근. “북한민법의 회고와 전망.” 『북한법률행정논총』. 서울: 고려대학교, 1995.
- _____. 『북한민법의 연구』. 서울: 세창출판사, 1998.
- 한국형사정책연구원 편. 『통일후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구』. 서울: 한국형사정책연구원, 1999.
- 大内憲昭. “朝鮮民主主義人民共和國の民法(Ⅰ).” 『關東學院大學文學部紀要』 第45號. 關東學院大學, 1985.

Abstract

The Restitution Matter of Land Ownership of a person who went to North Korea and a person who went to South Korea

Sung-wook Kim

The title of this thesis is “the Restitution Matter of Land Ownership of a person who went to North Korea and a person who went to South Korea.” It would be difficult at the present moment to predict exactly what problems may arise in the future. However, there should be efforts to find solutions for problems related to regulation of public order so that the risk of causing unreasonable consequences can be minimized. To settle the Restitution Matter of Land Ownership of a person who went to North Korea and a person who went to South Korea, it is necessary to examine the historical development process of the past system. It should be noted that the main meaning of unification is to stop passing on the sorrow of the divided nation to the future generations, and to strengthen competitiveness of North Korea by activating the local economy. Moreover there is no efficiency to apply ownership rules of South Korea, which is regulated in the Civil Law, directly in the changing situations caused by the unification.

Key Words: A person who went to North Korea, A person who went to South Korea Land Ownership, Restitution of Land Ownership, Unification

이북문학의 정치적 종속화에 관한 연구: ‘종자’와 ‘대작’을 중심으로

남 원 진*

- I. 이북문학을 바라보는 하나의 관점
- II. 문학과 종자론
- III. 작가와 대작론
- IV. 정치에 문학을 종속시키기

국문요약

이 글은 이북문학을 이해하기 위한 핵심적인 코드인 ‘종자론’과 ‘대작론’을 검토한 것이다. ‘생활의 사상적 알맹이’인 종자는 주제나 소재를 제약하고 규제하는 것이다. 좋은 종자는 주제사상에 충실할 것을 요구한다. 종자론은 주제사상이라는 단일한 사상만을 말하도록 제한하는 역할을 한다. 이것은 수령의 유일사상체제를 설명하는 이론적 근거가 된다. 김일성의 유일사상체제를 전면화시킨 ‘총서 『불멸의 력사』’는 인민들이 좋아하는 대중성에 기반을 둔 훌륭한 ‘혁명 교양의 교과서’라고 말해진다. 그래서 종자론은 이북문학을 이해하기 위한 ‘핵심적인’ 것이며, ‘총서 『불멸의 력사』’는 이북문학의 ‘수령’을 정점으로 하는 역사 쓰기의 전형성을 보여주는 작품군이다. 여기서 종자론은 혁명적 대작의 종자에 대한 개념을 수렴하며, ‘총서 『불멸의 력사』’ 창작에 적용되며, 김정일의 『영화 예술론』에서 그 내용이 공식화된다. 또한 종자와 대

작은 문학을 정치에 종속시키는 위한 이론적 근거와 그 표본이 된다. 그래서 주체문학론은 문학과 정치의 일원론에서 더 나아가 정치에 문학을 종속시키기에 해당된다. 그런데 단일한 목소리만을 강제하는 이런 주체문학론은 인민을 교양하고 동원하고 거듭나게 하는 데는 적절할지 몰라도 다양한 삶의 가능성을 억압하고 배제하게 마련이다. 하나의 사상만을 주장하는 닫힌 체계는 지상에 유토피아를 만들고자 하는 최선의 기획이 지상에 또 하나의 디스토피아를 만들 수밖에 없다. 현실이 증명하듯. 그래서 열린 체계에 대한 상상이 절실히 요구되는 것이다. 이북문학은 맑고 깨끗할 수는 있지만 더 이상 아름답지는 않다. 그럼 어닌가?

주제어: 이북문학, 종자, 대작, 총서 『불멸의 력사』, 주체문학론, 닫힌 체계, 열린 체계

I. 이북문학을 바라보는 하나의 관점

우리의 문학예술은 절대로 혁명의 리익과 당의 로선을 떠나서는 안되며 착취계급의 취미와 비위에 맞는 요소를 허용하여서도 안됩니다. 오직 당의 로선과 정책에 철저히 의거한 혁명적문학예술만이 진정으로 인민대중의 사랑을 받을 수 있으며 근로대중을 공산주의적혁명정신으로 교양하는 당의 힘있는

* 성신여자대학교 인문과학연구소 전임연구원

무기로 될수 있습니다.¹

문학예술사업에 대한 수령의 유일적정도, 당의 유일적지도를 확고히 보장하고 인민의 자유와 해방을 위한 영광스러운 혁명투쟁의 불길속에서 수령에 의하여 이루어진 혁명적문예전통을 이어받아 문학예술에서 당의 유일사상체계를 철저히 세우는것은 사회주의적문학예술의 당성, 로동계급성, 인민성의 원칙을 철저히 관철하여 당사상사업의 무기로서의 그 기능과 역할을 더욱 높게 하는 근본담보로 된다.²

위의 인용에서 선명하게 드러나듯, 이북문학은 이북의 정치 사회 체제에서 창작된 문학이며 공식적인 사회주의 문학이다. 특히 문학은 일정한 계급에 봉사하는 계급투쟁의 힘있는 무기이다. 이 점은 매우 중요하다. 레닌은 『당 조직과 당 출판물』(1905. 11. 13)에서 당 출판물은 ‘일반 프롤레타리아트의 사업의 일부분으로 되어야 하며, 전체 노동계급의 전체 자각적인 전위대에 의하여 운전되는 한 개의 유일하고 거대한 사회 민주주의라고 하는 기계의 ‘작은 바퀴와 나사못’이 되어야 한다’고 지적한다. 여기서 당 문학이 아니라 문학을 ‘포함한’ 당 출판물이다. 당 출판물은 ‘조직적이며, 계획적이며, 통일적인 사회 민주당 사업의 일 구성 부분으로 되어야 한다.’³ 다시 말해서 당 출판물에 포함된 문학은 사회주의의 대의와 무관한 개인적 과업일 수는 없다. 이 지적은 사회주의 문학의 당파성을 이해하기 위한 중요한 증거이다. 여기서 당파성은 사회주의 문학의 사상적 경향성 또는 사회주의의 진리를 담보한 것이어야 한다.

이에 반해 이북의 당성은 ‘백철불굴의 혁명정신’, ‘당에 대한 끝없는 충실성’, 더 나아가 ‘수령에 대한 충실성’으로 굴절된다. 이북의 당성 개념은 ‘문학예술의 사상적 경향성, 당파성과 근본적으로 구별’되는 것으로 지적된다. ‘사회주의적 사실주의 문학예술에서 당성을 훌륭히 구현하는 문제는 수령에 대한 충실성을 구현하는 문제와 밀접히 통일되어 있으며 수령에 대한 충실성을 통하여 가장 철저히 구현된다.’⁴ 사실, 사회주의 문학이 당의 정책적 지도와 정치적 지도 아래 성립된 것이지만, 여기서 보듯 이북문학은 ‘수령’의 지도 체계에 의해 철저히 관리된다. 이는 마르크스·레닌주의 미학에서 주체문예이론으로 나아감을 보여주는 것이다.

¹ 김일성, “천리마시대에 맞는 문학예술을 창조하자 - 작가, 작곡가, 영화부문일군들과 한 담화 1960년 11월 27일,” 『김일성저작집』 14 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 453.

² 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), p. 6.

³ V. I. Lenin, “당 조직과 당 출판물,” 『문학에 관하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1957), p. 3.

⁴ 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』, pp. 72-73.

이런 사실을 좀더 구체화시키기 위해서 최윤의의 단편소설 『림형빈교수』를 검토해 보자.

다음날 그는 나를 강좌에 불렀다.

방안에 들어서는 나를 이윽히 보다가 그는 물었다.

《요즈음 어떤 시를 쓰오?》

나는 숨을 죽이고 서있었다.

사실 그 당시 나는 공학을 배우면서도 짹짹 시를 쓰곤 하였다.

그는 조용히 말했다.

《아인슈타인은 바이올린을 사랑했소. 그러나 그 현줄에 과학을 용해시키지 않았소. 그가 바이올린을 왜 쫓는지 아오?》

스승은 그냥 나를 뚫어지게 바라보았다.

《과학을 위해서요. 자, 보오. 우리가 해야 할 설계요. 이속에도 시가 있소.》

림형빈부교수는 어지간히 흥분했었다.⁵

이 소설은 스승의 죽음을 계기로 림 교수의 삶을 회상하는 구조로 된 작품이다. 탄광의 막장에서 일을 끝내고 숙소에 돌아온 나(류민)는 림형빈 선생의 사망 소식을 접한다. 즉시 차시로 떠나, 장례식장에 도착한 나는 림 교수의 사위에게 ‘나는 운단 말이요, 학자도 바이올린수도 못 뵈었다고 운단 말이요. 내 형편이 이게 무슨 꼴이요?’라는 알지 못할 뉘두리에 의아해한다. 림 교수의 사위의 뉘두리는 음미심장하다. 생전에 림 교수는 최우등생이지만 ‘심장이 차가운’, ‘바이올린 현줄에 과학을 용해시킨’ 사위에 대해서 실망감을 갖고 있었다. 그렇다면 바이올린 현에 과학을 용해시킨다는 의미는 무엇인가? 나는 과학에 시를 용해시킨 삶의 모습이라면 사위는 음악에 과학을 용해시키는 삶의 모습이다. 이런 과학과 예술의 관계 설정은 이북의 미학관을 유추할 수 있게 하는 일단을 제공한다.⁶ 시나 바이올린 현은 예술을 지칭하는 것이며, 과학은 정치(현실)를 표상한다. 아인슈타인은 바이올린을 사랑했지만, 현에 과학을 용해시키지 않는 것, 또는 나처럼 시를 쓰지만 시에 과학을 용해시키지 않는 것, 바로 이것이 이북에서 요구하는 문학예술이다. 내가 설계한 츠제철소처럼 나의 창조물이 시가 되고 노래가 되는 것이다.

문학(예술)에 정치(현실)를 용해시키는 않는 것, 반대로 정치(현실)에 문학(예술)을 용해시키는 것. 더 나아가, 정치에 문학을 종속시키는 것. 이런 미학관의 일단을 음미하지 않는 한 이북문학을 이해하기란 쉽지 않다. 다시 말해서 이북의 문

⁵ 최윤의, “림형빈교수,” 『조선문학』 (2004. 8), p. 59.

⁶ 고인환, “작은 목소리와 스승의 메아리,” 『문학수첩』 (2004 겨울), pp. 314-315.

학과 정치의 일원론, 더 나아가 문학이 정치에 종속되는 미학관⁷을 인정하지 않는 한 이북문학에 대한 일방적인 폄하나 환상의 시선을 갖기 쉽다. 이런 시선으로는 이북문학은 보이지 않는다.

이런 이북문학을 이해하기 위한 핵심적인 사항이 종자론이며, 가장 ‘이북적인’ 작품군이 대작이다. 즉, 종자는 주체사상이라는 단일한 사상‘만’을 말하도록 제한하는 역할을 하며, 그 본보기 작품군이 대작 ‘총서 『불멸의 력사』’(이후 ‘총서’로 약칭)이다. 그래서 이 글은 종자와 대작에 주목하는 것이다. 특히 ‘총서’는 이북문학을 이해하기 위한 필수적인 품목일 뿐만 아니라, 근대 미달 양식이지만, 근대 소설이 지닌 탐욕성의 한 극단을 보여준다. 제국주의 시대에 탄생해서 제국주의를 닮은 근대 소설은 지칠 줄 모르고 문학을 통일하고 평준화하는 반면 문학에다가 무궁무진한 활로를 제공한다.⁸ 사실, 현재 창작되는 작품 치고 ‘소설’이라는 상표를 붙여서 안될 것이 어디 있겠는가? 따라서, 이 글은 이북문학에 대한 일방적인 폄하나 환상의 시선을 극복하기 위해서 이북문학론의 핵심 코드인 ‘문학과 종자론’, ‘작가와 대작론’을 검토하고자 하는 것이다.

⁷ 이북문학은 해방 이후 문학과 정치의 일원론(마르크스·레닌주의 미학)에서 67년 이후 정치에 문학을 종속시키기(주체문예이론)로 나아간다. 주체문학론은 ‘공산주의적 인간학인 사람을 중심으로 생각하고 사람을 위하여 복무하는 주체사상의 근본요구를 전면적으로 구현하고 있는 주체의 인간학’에 수렴된다. 주체의 인간학은 ‘수령에게 끝없이 충직하고 수령이 개척한 혁명위업수행에 몸바쳐 투쟁하는 공산주의자의 전형을 훌륭히 창조하는 것’이다. 1990년대 이후 문학예술에서 가장 선진적이고 혁명적인 창작 방법이며, 주체사상에 가장 충실한 창작 방법으로 평가되었던 ‘사회주의적 사실주의’에서 질적으로 발전된 형태로 제시된다. 그리고 2000년대를 접어들면서 주체 사실주의 문학 발전의 높은 단계, 새로운 단계로 ‘선군혁명문학(선군문학)’을 제시한다.

⁸ 제국주의 시대에 탄생한 근대 소설의 탐욕성은 다음과 같이 설명된다. “소설은 그 행운을 그 이웃들의 영토의 정복에 특히 힘입고 있는데, 소설은 그 이웃들의 영토를 끈기있게 병합함으로써 거의 모든 문학 영토를 식민지 상태로 떨어뜨리기까지 했다. 미성년의 장르라는 대열로부터 벗어나고 아마도 전례없는 어떤 힘을 구가하게된 소설은 이제 거의 유일하게 문학생활에 군림하고 있는데, 문학생활이란 소설 미학에 의해서만 형성되어갔고 경제적으로는 점점 더 소설의 성공에 좌우되고 있다. 무한한 확장을 유일한 법칙으로 삼고 있는 정복자의 자유를 가진 소설은, 옛날의 문학적 계급제도를 결정적으로 없애버리고, 모든 표현 형식들을 제정으로 삼고 있으며, 모든 문학적 기법들을 그 사용자체의 정당성을 마련하지도 않은채 그의 이익을 위해 활용하고 있다.” (M. Robert, 김치수 역, “기원의 소설, 소설의 기원 - 왜 소설인가,” 『예술과 비평』 (1984 봄), pp. 270-271)

II. 문학과 종자론

이북문학에 대한 강령적 지침에 해당하는 김정일의 『영화예술론』(1973. 4. 11)과 『주체문학론』(1992. 1. 20)에서는 문학을 다음과 같이 설명한다. 문학은 인간학이다. 문학은 인간과 생활을 형상적으로 반영한 것이다. 주체문학은 주체의 인간학이다. 주체의 인간학은 주체사상의 원리에 기초한 공산주의 인간학이다. 주체문학의 사명은 인민의 자주위업수행에 복무하는 것이다. 이런 주체문학에서 중요하게 여기는 것이 종자론이다. 여기서 종자는 작품의 핵인 생활의 사상적 알맹이이다. 좋은 종자는 작품의 질을 담보하는 근본조건이다. 주제는 종자에 의해서 제약되고, 소재도 종자에 의해서 규제된다. 종자와 가장 밀접한 관련을 맺고 있는 것이 사상인데, 사상이 내용의 핵이라면 종자는 작품 자체의 핵이다. 그래서 “종자는 소재와 주제, 사상을 유기적인 연관속에서 하나로 통일시키는 작품의 기초이며 핵이다.”⁹

여기서 종자론을 바탕으로 하는 이북문학은 작품을 살아있는 생명체로 보는 유기체론에 바탕을 두고 있다. 생명체의 핵이 바로 종자이다. 종자는 모든 형상적 요소가 꽃 피고 열매 맺게 하는 기본 요소이다. 문학 창작은 종자를 찾고 종자를 심어서 성장하고 꽃 피고 열매 맺게 하는 행위에 다름 아니다. 훌륭한 작품은 똑똑한 종자에 있고, 그 종자로부터 이야기의 줄거리가 뻗고 형상의 꽃이 피고 그 속에서 주제가 여물고 사상적 내용이 심오하고 뚜렷하게 부각된다. 문학 창작은 종자로부터 성장과정을 통하여 최종적으로 자기 결정적인 형태인 열매를 맺는 유기체와 동일한 것이다.

그런데 이북에서 작품을 살아있는 유기체에 비유하는 방식은 낭만주의적 사유에 해당된다. 문학이 살아있는 유기적 연속체라고 사유하는 것은 하나의 이미지에 불과하다. 문학은 문학적인 것들의 부단한 상호 충돌의 과정이지, 문학을 매끄럽게 연결된 유기체로 인식하는 것은 부당한 추상화에 지나지 않는다. 또한 문학이라고 말해지는 것은 어떤 본질에 의해서 규정되는 것이라기보다는 외부적인 힘의 변화에 의해 상대적으로 정의되는 것이다. 그래서 문학은 항상 열린 체계이다. 구체적인 예가 되는 것이, 바로 근대국민국가의 성립이 인문학으로서의 문학 개념을 상상력에 의한 창작이라는 문학 개념으로의 전환시킨 것이다. 여하튼, 여기서 말

⁹ 김정일, “영화예술론 - 1973년 4월 11일,” 『김정일선집』 3 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 45.

해지는 유기체적 사고방식은 이북의 사회 정치 체제를 이끌어 가는 동력에 해당된다.

작가가 작품에서 말할수 있는 의의있고 심각한 주제사상의 '씨앗'을 얻어내고 주제사상에 맞게 묘사할 수 있는 성격의 혁명적인 알맹이를 파악하였다면 구성과 얽음새는 그 형상들의 논리에 따라 자연히 결정지어질수 있는 문제가 아니겠는가?¹⁰

우리의 혁명적문학예술은 자기 종자를 반드시 수령님의 교시와 그 구현인 당정책이 요구하는 문제에서 잡아야 한다는 창작원칙에 기초하여 종자를 바로 잡기는 하였으나 (……)¹¹

위에서 보듯, '혁명적 대작'론의 종자 개념을 수렴한, 1970년대 도입된 종자론은 김정일의 『영화예술론』에서 공식화되며, 주체문예이론의 창작 실천론에 해당된다. 종자의 핵심은 사상성에 있다. 사상성은 당의 정책을 정확하게 반영하고 당의 노선과 정책에 철저하게 입각한 것이다. 다시 말해서 사상성은 당의 노선과 정책이다. 여기서 말하는 당의 노선이나 정책은 두말할 나위 없이 김일성의 주체사상에 해당된다. 결국 이북의 종자론은 주체사상에 충실할 것을 요구한다. 따라서 김정일의 종자론은 대작 창작 논의를 수렴하여 주체사상'만'을 표현하도록 고정시키는 창작 실천의 강령적 지침이다. 이에 대해 좀 더 구체화시키기 위해, 초기 종자론에 대한 논의와 밀접한 관련을 갖는 '총서'에 속하는 장편소설 『혁명의 려명』을 검토해 보자.

최영화는 주체53년(1964)년 7월 대작창작조를 인솔하는 책임자가 되어 40여 일에 걸쳐 백두산지구혁명전적지를 답사하였다. (……) 《준엄한 전구》, 《혁명의 려명》, 《아들딸》, 《태양의 아들》 등을 비롯한 혁명적대작들은 모두가 이런 답사과정을 밑거름으로 하여 솟아난 우리 문학의 봉우리들이었다.¹²

수령님께서서는 주체55(1966)년 1월 어느 휴양소에서 다른 작가들과 함께 천세봉을 또다시 불러주시고 무려 17일간에 걸쳐 혁명문학건설방향과 항일무장

¹⁰ 장형준, “혁명전통주체의 대작창작에서 제기되는 중요한 사상-미학적요구,” 『조선문학』 (1967. 9), p. 89.

¹¹ 현중호, “종자를 잡은 다음 거기에 세부를 집중시키고 력점을 찍어 풀어나가는것은 혁명적문학 예술작품의 사상예술적수준을 높이는 기본담보,” 『조선문학』 (1974. 8), p. 5.

¹² 오영재, “그가 남긴 생의 여운,” 『조선문학』 (2003. 2), pp. 42-43.

투쟁시기에 실재하였던 생활소재들을 매일 두세시간 저어 다섯, 여섯 시간씩 들려주시었다.¹³

지도자동지께서는 장편소설의 제목도 총서 《불멸의 력사》로 하고 매 작품마다 독립적인 소설제목을 달아서 1, 2, 3권으로 할 데 대하여 다시금 지적하시였다. (……) 작품전반에서 전기같은 감을 없애느라 애썼고 장편소설의 제목도 《태양이 솟는다》를 《혁명의 려명》으로 고쳤다.¹⁴

천세봉은 혁명소설 《태양이 솟는다》의 원고를 반년만에 끝내었으며 집단의 의견을 받아 두차례의 수정을 한 후 위대한 수령님의 탄생 60돐을 5개월 앞둔 주체60(1971)년 12월 중순에 출판하였다. 4.15문학창작단이 조직된지 3년만에 수령형상장편소설로서 첫 책이었다.¹⁵

장편소설 《혁명의 려명》의 초기 제목은 《태양이 솟는다》였다. (……) 지도자동지께서는 이 제목을 보시고 위대한 수령님을 태양이라고 칭송하는 작가의 마음은 리해되나 소설은 어디까지나 소설제목다운 맛이 나와 한다고 하시면서 이 작품은 우리 혁명의 려명기에 대하여 이야기하고있는만큼 제목을 《혁명의 려명》으로 달도록 하는것이 좋을것 같다는 의견을 주시였다.¹⁶

1972년말 4.15문학창작단은 충성의 창작전투를 힘있게 벌려 장편소설 《혁명의 려명》, 《1932년》, 《배움의 천리길》, 《만경대》 심의본을 마침내 친애하는 지도자동지께 올릴수 있었다. (……) 지도자동지께서는 창작가들이 올린 심의본 장편소설들을 다 세심히 읽어주시고 그 우결함과 시정방도를 하나하나 가르쳐주시였다.¹⁷

천세봉의 『혁명의 려명』은 주체사상이 창시되는 과정을 담고 있어 흥미로운 일면을 갖고 있다. 해방 이후 한설야로부터 시작된 김일성의 신화화의 과정에 위치한 것이겠지만, 여하튼 위의 여러 인용을 바탕으로 『혁명의 려명』의 창작 과정을 정리하면 다음과 같다. 1964년 7월 김병훈(『준엄한 지구』), 천세봉(『혁명의 려명』), 황건(『아들딸』), 윤시철(『태양의 아들』) 등의 작가들은 40여 일에 걸쳐 ‘백두산지구혁명전적지’를 답사한다. 1966년 1월 어느 휴양소에서 김일성은 천세

¹³ 김정웅·천재규, 『조선문학사』 15 (평양: 사회과학출판사, 1998), p. 74.

¹⁴ “작품의 대를 바로세워주시여,” 『조선문학』 (1992. 5), p. 15.

¹⁵ 김영근, “생활의 바다속에서,” 『조선문학』 (2002. 11), p. 52.

¹⁶ 장희숙, 『주체문학의 재보』 (평양: 문학예술종합출판사, 1995), pp. 55-56.

¹⁷ 윤기덕, 『수령형상문학』 (평양: 문예출판사, 1991), p. 155.

봉(『혁명의 려명』), 권정웅(『1932년』), 강효순(『배움의 천리길』), 황민(『만경대』) 등의 작가들을 불러서 17일간 혁명문학 건설의 방향과 항일무장투쟁기의 이야기를 매일 2~6시간을 들려준다.(물론 김일성이 들려준 항일무장투쟁기 이야기는 혁명적 대작 창작과 관련된 것이지 ‘총서’ 창작을 위한 것은 아니다.)¹⁸ 이런 이북의 설명에 근거하자면, 이 작품은 백두산지구혁명전적지 답사와 김일성의 항일무장투쟁에 대한 이야기를 기본적 바탕으로 하여, 1971년 12월 『태양이 솟는다』라는 제목으로 초고(초판)가 검토되고,¹⁹ 1972년 12월 김정일에 의해서 심의본이 재검토된 후, 1973년 4월 『불멸의 려사 - 혁명의 려명』으로 출판된다.

물론 권심의 강연도 잘못되었다. 장덕순의 보고에 의하면 그는 혁명을 해보겠다고 서울에서 여기까지 찾아온 량심적인 공산주의자라는데 민족문제에 대해서는 그도 역시 극단적인 견해를 가지고 있다. 민족해방을 하고야 계급해방을 할 조선혁명의 실정을 놓고 민족문제를 그렇게 허무적으로 대하고있으니 그게 잘된 소리랄수 없는것이다. 그런 좌경적이고 허무적인 소리를 하였기때문에 공산주의는 애당초 계급밖에 모른다는 반발이 터져나오는것이다.²⁰

그런데 심의본 검토 과정에서 김정일은 이 작품의 근본적인 문제가 소설의 형식이나 양상을 바로 잡지 못한 것이 아니라 소설의 핵을 이루는 종자를 바로 잡지 못한 것이라고 지적한다. 특히 김정일은 민족 문제를 허무적으로 대하는 권심의 연설 내용을 김일성(금성 동지)이 긍정하는 것은 잘못된 것이라고 말한다.²¹ 사실, 김일성이 육문중학에서 상월(尙鉞) 등의 진보적인 교사들로부터 본격적인 공산주의 사상을 공부²²하고 있는 어린 학생의 신분이었다는 사실로 미루어 볼 때, 이것

¹⁸ 김정일은 1967년 6월 20일 4·15문학창작단을 조직할 것을 지시하며, 4·15문학창작단은 1968년 1월 김일성의 혁명 역사를 전면적으로 형상화한 작품들을 창작하기 위한 사업을 착수한다. 이북에서는 김정일이 1960년대 말에서 1970년대 초에 역사적 사실에 기초한 창작 원칙 문제, 김일성 혁명 역사를 소설문학으로 옮기는데 대한 문제, 1980년대 중반에 ‘해방후편’ 창작 문제, 1980년대 후반에 ‘항일혁명투쟁시기편’의 수정보충작업 문제, 1990년대 중반에 ‘수령영생문학’ 창작 문제 등을 해결한 것으로 제시한다.(권정웅, “총서 《불멸의 려사》 중 장편소설 《1932년》이 나오기까지,” 『조선문학』 (2007. 6), p. 26; 김정남, “수령형상문학의 새 려사가 펼쳐진 영광의 40년,” 『조선문학』 (2007. 6), pp. 21-25)

¹⁹ 김영근의 지적과 달리, 김인철은 김정일이 1971년 8월 23일, 31일에 『1932년』 초본을 검토한 후, 1972년 12월 15일에 『혁명의 려명』 초고를 검토한 것으로 기술하고 있다.(김인철, 『위대한 령도자 김정일동지에 대한 항일혁명문학예술전통의 계승발전』 (평양: 사회과학출판사, 2004), pp. 98-100)

²⁰ 4·15문학창작단, 『불멸의 려사 - 혁명의 려명』 (평양: 문예출판사, 1973), p. 36.

²¹ 김정남, “수령형상문학의 새 려사가 펼쳐진 영광의 40년,” pp. 22-23.

²² 이종석, 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 398.

은 역사의 창조에 해당되겠지만, 여하튼 위의 인용처럼 김일성 중심의 역사로 수정된다. 김정일의 창작 지도 과정을 통해서 여러 가지 역사적인 자료를 짜 맞추는 식으로 사건을 나열하였던 문제점이 극복되고 주체사상의 시원을 제시한 것으로 말해진다. 이런 이북의 공식적인 주장은 김정일의 창작 지도가 종자론과 관련하여 주체사상을 뒷받침하는 방향으로 천세봉의 작품이 개작된 것임을 짐작하게 만든다. 더 나아가 이런 창작 지도는 해방 이후 60년대 중반까지 마르크스-레닌주의에 의한 ‘토론문화’가 존재했으나, 60년대 말(유일체제의 구축)과 70년대 초반(주체사상의 명문화)을 거치면서 김일성·김정일의 ‘교시문화’로 문화적 환경이 변화한 사실을 알 수 있게도 한다.

그래서 김정일의 교시 내용은 ‘총서’를 이해하기 위한 필수적인 것에 해당된다. 김정일은, 1967년 6월 20일 조선로동당 중앙위원회 선전선동부 책임 일꾼들과 한 담화 「4·15문학창작단을 내올데 대하여」에서, 4·15문학창작단을 조직할 것을 지시한다.²³ 4·15문학창작단은 김일성의 혁명 역사와 혁명적 가정을 주제로 한 작품을 창작하는, ‘1968년’에 조직된 창작 기관이다.²⁴ 또한 그는 1984년 6월 당중앙위원회 일꾼들과의 담화에서 4·15문학창작단 작가들이 창작한 문학 작품에 작가의 이름을 밝히도록 지시하며,²⁵ 1986년 6월 19일, 1987년 9월 2일, 1989년 1월 18일에, 인물과 내용을 통일시키며 역사적 사실에 맞게 형상화 할 것에 대한 문제, 작품들에서 수정할 내용 등의 수정보충작업에서 일반적으로 지켜야 할 원칙적 문제를 지적한다.²⁶ 그래서 이런 김정일의 지시에 따라, ‘총서’ 작품의 작가 이름이 밝혀지며, ‘총서’에 속하는 장편소설들이 개작된다. 그런데 이런 수정작업은 이북의 김일성·김정일의 ‘교시문화’의 한 단면을 선명하게 보여주는데, 이에 대한 기본적인 내용은 숙지할 필요가 있다. 그래야 ‘총서’에 대한 재구성이 가능해진다.

i) 1973년판 「혁명의 려명」

최진국의 어머니, 백순희의 어머니는 목이 멘 소리로 그이의 이름을 부르며 손을 흔들었다. 안락네들 속에 끼여서 달려오던 봉숙이 어머니는 그만 걸음을 멈추고 못박힌듯 섰다. (……) 급성동지께서는 채경, 최기준, 강창수, 최진국, 조학봉, 황학, 유대용이들과 규찰대원들 십여명의 옹위를 받으시면서 군중속

²³ 김정일, “4·15문학창작단을 내올데 대하여 - 조선로동당 중앙위원회 선전선동부 책임일꾼들과 한 담화 1967년 6월 20일,” 『김정일선집』 1 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 248.

²⁴ “4·15문학창작단 창립,” 『조선문학』 (1992. 2), pp. 40-41.

²⁵ “《작가의 이름을 밝히도록 하여야 하겠습니까》,” 『조선문학』 (2005. 2), p. 24.

²⁶ 김인철, 『위대한 령도자 김정일동지에 대한 항일혁명문학예술전통의 계승발전』, p. 159.

에 들어서시였다. 그이를 모신 시위군중대렬은 장엄하게 앞으로 앞으로 나아간다.²⁷

ii) 1987년판 『혁명의 려명』

권태일의 어머니, 오순희의 어머니는 목이 멘 소리로 그이의 이름을 부르며 손을 흔들었다.

조선의 밤하늘에 새별이 솟아
삼천리 강산을 밝게도 비치네
 …

불시에 노래소리가 터져올랐다. (……) 김성주동지께서는 채경, 김혁, 차광수, 권태일, 최기준, 리효들과 규찰대원들 십여명의 용위를 받으시면서 군중속에 들어서시였다. 그이를 모신 시위군중대렬은 장엄하게 앞으로 앞으로 나아간다.²⁸

위의 『혁명의 려명』은 1973년 발표 당시 ‘4·15문학창작단’의 집체작으로 출판되었다가 1987년 개작되면서 천세봉의 작품으로 출간된다. 위의 i) ii)에서 보듯, 많은 부분 수정된 1987년판 『혁명의 려명』은 천세봉이 직접 수정한 것이 아니라 ‘4·15문학창작단’에서 집체적으로 수정보충작업을 한 것으로 보인다. 그 근거로, ① 천세봉이 사망(1986년 4월 18일)한 후, 김정일이 수정보충작업(1986년 6월 19일)을 지시한 것과 그 후 개작본이 출판(1987년 11월 20일)된 점(1986년 12월 9일 『낮은 올랐다』, 1986년 12월 29일 『대지는 푸르다』 재출판), ② 다른 ‘총서’ 작품에 비해 많은 부분이 개작(수정, 삭제, 추가)된 점(특히, ‘총서’ 첫 출판 작품이며 생존 작가의 작품인 『1932년』의 개작본(1989년 9월 9일 재출판)과 비교해 보면), ③ 정치적 의도에 의해 김혁의 『조선의 별』이 추가된 점(1980년대 발굴(?)된 『조선의 별』을 ‘첫 혁명송가’로 평가하면서 주체사상을 소급한 점) 등을 들 수 있다.

인간이란 본래 자기 운명을 자기가 개척하는 주인으로서 사물을 인식하고 모든것을 능동적으로 자기에게 복종시킬줄 알고 창조할줄 알아야 하지 않겠는가! 인간에게 그런 정신과 능동적인 창조성이 없다면 어떻게 그 존재를 이 세상의 주인인 인간이라고 불수 있겠는가. 인간은 그 본성에 있어서 자주인이 지 결코 노예는 아니다. (……) 조선혁명의 주인이란 립장에 튼튼히 서서 싸

²⁷ 4·15문학창작단, 『불멸의 력사 - 혁명의 려명』, pp. 629-632.

²⁸ 천세봉, 『혁명의 려명』 (평양: 문예출판사, 1987), pp. 632-635.

워나가도록 만들어야 한다. (……) 조선혁명의 승리를 위해선 오직 조선의 현실로부터 출발하는 이 길만이 옳은 길이다.²⁹

이 로선은 우리의 새로운 신념, 새로운 원리, 혁명의 주인은 민중자신이며 민중의 무궁무진한 힘에 의해서만 혁명을 승리할수 있다는 주장에 기초한것입니다. 이 새로운 원리, 새로운 신념, 새로운 주장은 우리가 투쟁해온 역사적 경험에 기초한것이며 가장 과학적인 타산에 기초한것입니다.³⁰

이런 여러 가지 과정을 거친 완성된 『혁명의 려명』에서 주장하는 주체사상의 출발점은 무엇인가? 주체사상의 출발점은 김일성이 1920년대 후반 길림 지구를 중심으로 한, 길희선철도부설반대투쟁과 일본상품배척투쟁인 초기 혁명활동에서 찾을 수 있다. 그리고 『은하수』에서 드러나듯, 1930년 6월 30일 카룬회의에서는 주체적 혁명 노선(대중투쟁에서 무장투쟁으로)이 선포된다. 그런데 이런 이북의 ‘공식적인’ 입장은 과거의 소급에 해당된다. 주체사상은 1950년대 중반에서 1960년대 말까지의 생존 전략 및 건설 전략에서 유일 체제를 이념적으로 옹호하는 통치 이데올로기로 변모한다. 1967년 이후 70년대 초반까지 집중적으로 이루어진 주체사상의 변용은 이론적 체계화 과정에 해당된다. 결국 주체사상은 국내 정치 및 대외적 상황에 대처하기 위해 수시로 수정·변용되는 과정을 거치면서 체계화된 것이다.³¹ 이런 상황을 거치면서 창작된 ‘총서’는 유일사상체제를 이념적으로 옹호하기 위한 작품군이다.

여기서 천세봉의 『혁명의 려명』은 다른 사상을 배제하면서 주체사상이 창시되는 과정을 담고 있어 주목을 요한다. 이 작품은 당시 민족주의자들과 초기 공산주의자들이 인민을 떠나 몇몇 지도층의 탁상공론이나 자기 파의 세력권 확장과 영도권 싸움을 하는 상황을 제시한다. 당시 공산주의 운동을 하던 지도층은 저마다 ‘정통파’라고 자처하면서 국제당(코민테른)의 승인을 받으려 한다. 여기서 ‘독립’이

²⁹ 4·15문학창작단, 『불멸의 려사 - 혁명의 려명』, pp. 190-91.

³⁰ 4·15문학창작단, 『은하수』 (평양: 문예출판사, 1982), p. 466.

³¹ 주체사상은 ‘사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다’는 원리를 규명한 사람 중심의 사상이다.(김일성, “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여 - 일본 <마이니저신봉> 기자들이 제기한 질문에 대한 대답 1972년 9월 17일,” 『김일성저작집』 27 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 400) 그런데 황장엽의 주체사상(인간중심철학)은 “인간이 우주의 주인, 자기 운명의 주인으로 된다”는 철학적 원리를 기반으로 한다.(황장엽, 『인간중심철학의 몇가지 문제』 (서울: 시대정신, 2001), p. 37) 이런 황장엽의 사상은 지배 체제가 주장하는 ‘혁명적 수령관’의 관점에서 논리적으로 변용되면서, 유일 체제를 이념적으로 옹호하는 통치 이데올로기로 변모한다.

나 ‘혁명’을 외치는 기성 세대들은 낡은 시대의 탁류 속에서 허우적거리고 새로운 시대 사조를 갈망하는 청년들은 갈 길을 몰라 방황한다. 그래서 조선 혁명은 수습할 수 없는 위기에 봉착한다. 이런 정황 속에서 견잡을 수 없이 기울어져 가는 조선 혁명의 운명을 어떻게 하면 구원할 것인가, 기성 세대의 이념이 이미 낡았다면 새로운 시대사조를 반영한 혁명사상은 어떤 것인가 하는 문제가 제기된다.

이런 혼란한 상황에서 김일성(금성 동지)은 이렇게 해서는 안되겠다는 자극을 받고 인민이 혁명의 주인이며 인민 속에서 인민에 의거하여 투쟁해야 한다는 것과 자기의 문제는 자신이 책임지고 자주적으로 풀어 나가야 하며 자기 자신이 투쟁을 더 잘하면 남에게서 승인을 받고 안 받는 것이 문제가 아니라는 것을 절실히 느낀다. 이런 ‘공식적인’ 측면이 여러 사상적 경향을 배제하면서 탄생한 주체사상의 출발점이다. 여기서 주체사상의 출발점에 관한 문제는 1920년대 후반 길림 지구를 중심으로 한 초기 혁명활동 시기의 투쟁활동을 본질적으로 특징짓는 사상적 알맹이인 종자이다. 여하튼, 이런 천세봉의 『혁명의 려명』의 종자에 따른 창작(개작)은 김정일의 종자론의 태생적 조건을 짐작하게 한다. 즉, 종자론은 혁명적 대작의 종자에 대한 개념을 수렴하며, 초기 ‘총서’ 창작에 적용되면서, 김정일의 『영화 예술론』에서 정리된다.

그런데, 이런 태생적 조건을 가진 종자론에서 종자와 주제나 소재에 대한 연관성을 음미할 필요가 있다. 주제는 작품에서 작가가 말하려는 기본 문제이며, 소재는 작품의 형상의 바탕이 되는 생활 자료이다. 이런 주제나 소재를 제약하고 규제하는 것이 종자이다. 좋은 종자는 주체사상에 충실할 것을 요구한다. 따라서 종자론은 다른 사상을 배제한 주체사상이라는 단일한 목소리‘만’을 내도록 제한하는 역할을 한다. 이것은 수령의 유일사상체제를 설명하는 이론적 근거가 된다. 그래서 종자론은 이북문학을 이해하기 위한 ‘핵심적인’ 것이다. 여기서 종자론을 바탕으로 하여, 유일사상체제를 전면화시킨 작품군이 ‘총서 『불멸의 력사』’이다. 이것은 가장 ‘이북적인 문학’, 이북문학의 특징이 가장 선명하게 드러나는 작품군이다. 남한의 미학주의 관점에서라면, ‘총서’는 이북의 이념 체계를 가장 충실하게 반영한 문학이기에 가장 비문학적인 특징을 갖는 것이라고 할 수도 있다. 그래서 강조하지만 가장 이북적인 문학인 ‘총서’에 대한 검토가 선행하지 않는 한 이북문학은 보이지 않는다. 이를 검토하기 위해서는 이북에서 말하는 작가나 대작에 대한 논의를 숙지할 필요가 있다.

Ⅲ. 작가와 대작론

이북에서 작가는 누구인가? 작가는 혁명화, 노동계급화된 공산주의자이다. 좀 더 설명하자면 (표면적이지만) 남한에서 창작의 자유를 강조하는 반면 이북에서 작가는 “민주조선 건설을 위하여 싸우는 용사,” 즉 “당으로부터 전투과업을 받고 그 과업을 수행하는 초병”³²에 해당된다. 작품을 창작하는 것은 작가에 부여된 첫째가는 혁명 임무이며 영광스러운 전투 과업이다. 그래서 작가는 창작적 실천과 혁명화를 위한 투쟁을 통일적으로 밀고 나가야 한다. 결국 “작가는 당과 운명을 같이 하는 혁명가이다.”³³ 그렇게 하지 않으면 작가들은 사상적 단련을 거부하고 창작제일주의로 나가는 우경적 편향과 창작사업을 소홀히 하고 사상 단련만을 내세우는 좌경적 편향에 빠지게 된다. 곧, 작가의 창작적 실천과 혁명화는 분리될 수 없는 것이다. 창작 과정은 혁명적 실천이다. 혁명적 실천은 인민들의 사상과 의식을 개조하는 힘있는 수단이다. 문학은 인민들에게 ‘혁명적 주인공처럼 살며 일하며 투쟁하자’는 혁명교양, 사상교양의 교과서이다. 그래서 작가의 창작은 직업이 아니라 영예로운 혁명사업에 해당된다. 다시 말해서 창작 실천은 “사상단련의 용광로,” “혁명교양의 훌륭한 학교”³⁴가 될 수 있다. 바로 이것이 이북 작가들에게 부여된 본연의 과제이다.

이북문학의 근본 요구가 생활을 진실하고 풍부하게 그려내는 것이다. 여기서 생활은 ‘자연을 정복하고 사회를 개조하는 사람들의 창조적 활동이며 투쟁’³⁵이다. 그렇다면 생활을 진실하고 풍부하게 그려내는 작가들의 과제는 무엇인가? 이는 혁명과 건설을 위한 투쟁을 그리는 작품을 창작하는 것이다. 여기서 두 가지 작품군으로 나누어진다. 즉, ‘항일혁명투쟁’이나 ‘조국해방전쟁’과 같은 생활을 그리는 혁명 투쟁에 관한 내용을 담은 작품군과 근로자들의 투쟁이나 일상 생활을 담은 사회주의 건설에 관한 내용의 작품군이다.

특히 이북에서 강조하는 문학작품이 혁명과 건설을 다룬 대작이다. “작가들은 대작을 써야 하지만 대작주의는 하지 말아야 한다.”³⁶ 이런 대작에 대한 논의는 김일성의 교시 『혁명적대작을 더 많이 창작하자』(1963. 11. 5), 『혁명적문학예술

³² 현종호, “문학예술작품의 종자에 관한 주체적문예리론,” 어문도서편집부, 『문예론문집』 1 (평양: 사회과학출판사, 1976), p. 123.

³³ 김정일, 『주체문학론』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 296.

³⁴ 김정일, “영화예술론 - 1973년 4월 11일,” 『김정일선집』 3, p. 350.

³⁵ 위의 책, p. 75.

³⁶ 위의 책, p. 93.

을 창작할데 대하여』(1964. 11. 7)에서 대작 창작의 필요성이 제기되고, 대작에 대한 원칙이 검토되면서(혁명적 대작 논쟁),³⁷ 1973년 4월 김정일의 『영화예술론』에서 정리된다.

그러면 이런 대작에 대한 논의를 검토하기 위해서 문학의 내용과 형식에 대한 김정일의 지적을 정리해 보자. 문학에서 내용과 형식은 변증법적 관계에 있다. 내용을 떠난 형식이 있을 수 없는 것처럼 형식을 갖추지 못한 내용도 있을 수 없다. 내용은 형식을 규정하고 제약하며 형식은 내용에 따르면서 그것을 표현한다. 그런데 이북에서 내용과 형식의 변증법적 관계를 원론적으로는 강조하지만, 내용과 형식의 관계에서 결정적인 것은 내용이다. “대작의 규모와 형식은 언제나 그 내용에 따라 규정”³⁸된다. 작품 창작에서 내용과 형식의 관계를 생활의 법칙에 벗어난 경우가 있는데 이러한 것이 형식주의이다. 여기서 내용이 가치 있고 깊이 있는 작품보다 형식과 규모가 큰 작품을 쓰는데 매달리는 것이 대작주의이다. 대작주의는 형식주의의 한 표현이다. 예를 들어, 대작주의는 ‘항일혁명투쟁’이나 ‘조국해방전쟁’에 대한 작품을 창작하는데, 전기나 연대기식으로 한 작품 안에 주인공이 투쟁을 시작한 날부터 승리할 때까지의 전 과정을 서술하거나 여기저기에서 좋은 이야기들을 조립식으로 작품을 꾸며내는 경향이다.

이런 대작주의와 달리 대작의 기본적 특징은 생활의 규모나 역사적 사건의 크기에 있는 것이 아니라 사상의 높이와 그 해명의 심도에 의하여 규정된다. 규모가 대작이 아니라 내용이 대작을 규정한다. 따라서 대작의 본질적 특징은 ‘사상적 내용의 철학적인 심오성’에 있다. 대작은 사회적으로 중요한 문제를 높은 사상예술적 경지에서 심도 있게 풀어 인민들의 혁명 교양에 큰 도움을 주는 작품이다. 이북에서 강조하는 대작의 중요한 특징이 ‘사상적 내용의 철학적 심오성과 높은 예술적 수준, 사람들에게 주는 거대한 교양적 가치’³⁹에 있다는 공식적인 설명이다.

문학은 인물들의 성격 성장 과정을 떠나서 혁명 투쟁의 발전 과정을 진실하게 그릴 수 없다. 작품의 사상적 내용이 심화되는 과정은 주인공의 혁명적 세계관이 발전해나가는 과정과 밀접한 관계가 있다. 여기서 대작의 내용은 혁명의 발전과 함께 투쟁 속에서 성장하는 주인공의 사상과 감정을 풍부하게 담아낸 것이다. 다시 말해서 이것은 인물들의 성격 성장 과정, 특히 주인공의 혁명적 세계관 형성

³⁷ 김동훈, “장편소설론의 이상과 ‘혁명적 대작 장편’ 창작방법 논쟁 - 북한의 사회주의적 사실주의 논쟁·3,” 『한길문학』 (1992 여름), pp. 246-69.

³⁸ 김정일, “영화예술론 - 1973년 4월 11일,” 『김정일선집』 3, p. 87.

³⁹ 장희숙, 『주체문학의 재보』, p. 6.

과정을 통하여 혁명 발전의 본질을 밝히는데 있다.

작품의 내용을 대작으로 만드는 중요한 방도의 하나가 “형상의 집중화”⁴⁰이다. 형상을 집약화하고 집중화한다는 것은 이야기를 늘어놓지 않고 하나의 사건이나 생활을 서술해도 그것을 여러 면에서 깊이 있게 묘사하여 한 가지 사실을 통하여 많은 것을 느끼고 알 수 있게 한다는 것이다. 따라서 작가들은 대작에 대한 올바른 이해를 가지고 인민의 혁명과 건설을 위한 투쟁을 다양하게 서술해야 한다. 그래서 작가는 대작을 창작해야 하며 대작주의는 지양해야 한다. 여기서 이북의 대작은 작품의 형식적 특성에 대한 것이 아니라 작품의 사상예술적 수준에 의한 개념이다. 그런데 문제는 사상예술적 수준을 담보하는 종자에 의해서 규정된다는 것인데, 이는 주체사상을 충실하게 반영할 것을 요구하는 것에 다름아니다. 결국 대작은 주체사상을 충실하게 반영하는 것이 된다.

이런 대작의 구체적인 작품이 ‘혁명적 대작의 참된 본보기’이며 ‘대작의 최대 높이’에 도달한 ‘총서’이다. ‘불멸의 력사’는 김일성의 ‘혁명 역사를 체계적으로, 전면적으로 깊이 있게 그린 혁명적 대작을 하나의 통일적인 제목으로 묶어 놓은 것’⁴¹이다.⁴² 여기서 ‘불멸의 력사’는 ‘수령형상장편소설문학의 포괄적이며 총괄적인 종자’이다. 특히 ‘총서’에서는 김일성의 혁명 역사를 ‘일대기식이 아니라 혁명발전의 중요 단계들을 전형화하는 방법으로 역사적 사실’⁴³을 반영하고 있다. 즉, 역사적 사실에 기초하여, 각 작품마다 혁명 발전의 획기적 의의를 가지는 사변을 중심에 놓고, 그것을 이룩하기까지의 실재한 역사적 사건들을 줄거리로 하고 있다. 예를 들어, 김정일의 『땀은 올랐다』(1982)는 1925년 2월부터 1926년 10월 17일 ‘타도제 국주의동맹(트. ㄷ)’ 결성까지의 김일성의 혁명 활동을 다루고 있으며, 백보흙·송상원의 『영생』(1997)은 1994년 ‘핵 위기’와 김일성 사망 전후의 혁명 역사를 담고 있다.

여기서 김일성의 혁명 역사를 일대기식이나 전기식으로 쓸 수 없는 이유는 무엇인가? 김일성의 혁명 역사를 장군이나 위인의 전기처럼 일대기식이나 전기식으로 서술한다면 김일성의 방대한 혁명 역사와 업적을 평면적으로 나열하게 되고

⁴⁰ 김정일, “영화예술론 - 1973년 4월 11일,” 『김정일선집』 3, p. 90.

⁴¹ 장희숙, 『주체문학의 재보』, pp. 29-30.

⁴² 김정일은 1970년 12월 6일에 수령형상소설은 철저히 역사적 사실에 기초해야 하며, 1971년 8월 23일에 김일성의 혁명 역사를 형상하는 장편소설을 총서 형식으로 할 것을 지시한다. (“총서형식으로 하는것이 좋을것 같다하시며,” 『조선문학』(1992. 3), p. 12, “위인과 총서,” 『조선문학』(1996. 6), p. 24)

⁴³ 윤기덕, 『수령형상문학』, pp. 302, 314.

왜소화하는 결과를 초래한다. 왜냐하면 일대기식으로 기술하면 본질적이고 의의 있는 생활내용이 많이 빠지고 사실주의적 묘사보다 사건 전달을 위한 서술을 위주로 하기 때문에 매 역사적 단계의 본질과 업적을 깊이 있게 형상화 할 수 없으며 문학 작품으로서의 예술성도 보장하기 어렵기 때문이다.⁴⁴ 그래서 ‘총서’는 어느 한 역사적 사건을 중심으로 하여 단계별로 창작된다. 즉, ‘총서’는 김일성의 혁명 역사를 혁명 발전의 중요단계들을 전형화하는 방법으로 서술된다고 말할 수 있다.

다음은 이북에서 평가하는 ‘총서’에 반영된 혁명 역사의 단계별 형상 내용을 정리한 것이다. ‘항일혁명투쟁시기편(항일무장투쟁시기편)’에 해당하는 작품들은 체계적으로 정리되어 있지만(1941-1945년 김일성의 혁명 역사를 다루기 시작한 『붉은 산줄기』(2000)와 『천지』(2000)를 제외하고, 원작과 개작의 문제성에 대한 언급은 없을 뿐만 아니라, ‘해방후편(광복후편)’에 해당하는 작품들은 단편적인 소개(평론)는 있으나 체계적인 정리조차 되어 있지 않다.⁴⁵ 그래서 거듭 가장 이북적인 문학인 ‘총서’에 대한 정리가 절실히 필요한 것이다.

<표 1> 총서 『불멸의 력사』(항일혁명투쟁시기편)

작 품 명	작 가	역사적 시기	혁명 역사의 단계별 형상 내용	출 판	재 출 판
맞은 올랐다	4·15문학창작단 (김 정)	1925~1926	1925년 2월부터 1926년 10월 화성의숙에서 ‘타도제국주의동맹’을 결성(10월 17일)하기까지의 투쟁 과정	1982. 04. 15.	1986. 12. 09.
혁명의 려명	4·15문학창작단 (천 세 봉)	1927~1928	1927년부터 1928년 사이의 길림을 중심으로 한 청소년 학생들 속에서의 투쟁(길회선철도부설반대투쟁, 일본상품배척투쟁) 과정	1973. 04. 15.	1987. 11. 20.
은하수	4·15문학창작단 (천 세 봉)	1929~1930	1929년부터 1930년 6월 카룬회의(6월 30일)에서 주체적인 혁명 노선을 제시할 때까지의 투쟁 과정	1982. 04. 15.	1987. 12. 10.

⁴⁴ 장희숙, 『주체문학의 재보』, p. 30.

⁴⁵ ‘항일혁명투쟁시기편’을 체계적으로 정리한 『수령형상문학』(1991), 『주체문학의 새 경지』(1991), 『주체문학의 재보』(1995), 『위대한 령도자 김정일동지에 대한 항일혁명문학예술전통의 계승발전』(2004) 등에서도 가명뿐만 아니라 많은 부분 수정된 개작본을 원본으로 사용하고 있으며, 역사적 시기에 대한 조금의 편차와 오류가 확인되며, 남한에서 발간된 연구서 『북한문학사』(2000), 『북한의 언어와 문학』(2006) 등에서도 쉽게 오류를 확인할 수 있다. 그리고 ‘총서’에 대한 이북의 평가는 ‘참고문헌 - ‘총서 <<불멸의 력사>>’ 작품 비평 목록’을 참조할 수 있다.

작 품 명	작 가	역사적 시기	혁명 역사의 단계별 형상 내용	출 판	재 출 판
대지는 푸르다	4·15문학창작단 (석 윤 기)	1930~1931	1930년부터 1931년 사이 파괴된 조직들을 복구하고 국내와 광범한 농촌지역을 혁명화하던 시기의 투쟁 과정	1981. 11. 20.	1986. 12. 29.
봄우뢰	석 윤 기	1931~1932	1931년 12월 명월구회의에서부터 1932년 4월 '조선인민혁명군(반일인민유격대)'를 창건(4월 25일)하기까지의 투쟁 과정	1985. 04. 15.	
1932년	4·15문학창작단 (권 정 용)	1932~1933	1932년부터 1933년 1월까지의 '조선인민혁명군' 창건과 제1차 남만원정 시기의 투쟁 과정	1972. 04. 25.	1973. 07. 30. 1989. 09. 09.
근거지의 봄	4·15문학창작단 (리 중 렬)	1933~1934	1933년부터 1934년 사이 두만강연안 유격근거지 창설과 그 보위를 위한 투쟁 과정	1981. 09. 30.	1989. 11. 10.
혈로	박 유 학	1934~1936	1934년부터 1936년 사이의 제1차 북만원정으로부터 남호두회의까지 시기의 투쟁 과정	1988. 04. 15.	
백두산 기슭	4·15문학창작단 (현승걸, 최학수)	1936	1936년 3월 남호두회의 직후부터 5월 '조국광복회' 창립(5월 5일)을 선포한 동강회의까지의 백두산 지구에로의 진출 과정	1978. 09. 09.	『천리마』, 1978년 11호~ 1980년 2호. 1989. 07. 15. 1990. 05. 30. 『통일문학』, 1989년 1호~ 1991년 3호.
압록강	4·15문학창작단 (최 학 수)	1936~1937	1936년 8월 무송현성전투 직후부터 1937년 6월 '군민련환대회'까지의 항일무장투쟁의 일대 전성기의 투쟁 과정	1983. 04. 15.	1992. 09. 30.
위대한 사랑	최 창 학	1937	1937년 7월 중일전쟁 발발(7월 7일) 후 흥두산밀영과 지양개부근의 후방밀영에서 생활하고 있던 100여 명의 소년들을 혁명의 대를 이어나갈 기동감으로 키운 내용	1987. 04. 15.	1991. 04. 15.
잊지 못할 겨울	4·15문학창작단 (진 재 환)	1937~1938	1937년 7월 중일전쟁 발발 후 급변하는 정세에 대처하여 마당거우밀영에서 '조선인민혁명군' 지휘원 및 병사들의 군정학습을 지도한 내용	1984. 04. 15.	1990. 11. 10. 1991. 08. 25.
고난의 행군	4·15문학창작단 (석 윤 기)	1938~1939	1938년 남패자회의로부터 1939년 4월 북대정자회의에 이르기까지의 100여 일의 '고난의 행군' 과정	1976. 04. 15.	1991. 07. 10. 『통일문학』, 1992년 1호~ 1995년 1호.

작 품 명	작 가	역사적 시기	혁명 역사의 단계별 형상 내용	출 판	재 출 판
두만강 지구	4·15문학창작단 (석 윤 기)	1939	1939년 여름 '조선인민혁명군'의 국내진공작전 과정의 투쟁 내용	1980. 04. 15.	1993. 06. 15.
준엄한 전구	4·15문학창작단 (김 병 훈)	1939~1940	1939년 9월부터 1940년 3월까지의 백두산동북부에서의 대부대선회작전 과정	1981. 04. 15.	1990. 07. 25. 1999. 06. 15.
붉은 산줄기	리 종 렬	1939~1945	1939년 가을부터 1940년대 전반기의 엄혹한 투쟁 과정	2000. 08. 30.	
천지	허 춘 식	1940~1941	1940년 8월 소할바령회의 직후 소부대 작전과 백두산 진군 과정	2000. 12. 05.	

<표 2> 총서 『불멸의 역사』(해방후편)

작 품 명	작 가	역사적 시기	혁명 역사의 단계별 형상 내용	출 판	재 출 판
개선	최 학 수	1945	1945년 8월부터 1945년 10월까지의 개선과 당 창건(10월 10일) 사업 과정	2002. 04. 10.	
빛나는 아침	권 정 용	1945~1946	1945년 8월부터 1946년 9월까지의 지식인문제와 김일성종합대학 설립(9월 9일) 과정	1988. 09. 09.	
조선의 봄	천 세 봉	1945~1946	1945년 가을부터 1946년 봄까지의 토지개혁(3월 5일~8일) 성공 과정	1991. 04. 15.	
열병광장	정 기 중	1945~1948	1945년 9월부터 1948년 2월까지의 조선인민군 창설(2월 8일) 과정(1992년 4월 25일 열병식)	2001. 03. 15.	
삼천리강산	김 수 경	1947~1948	1947년부터 1948년 9월까지의 조선민주주의인민공화국 창건(9월 9일) 과정	2000. 06. 10.	『통일문학』, 2002년 3호~ 2006년 1호.
태양찬가	남 대 현	1948~1955	1948년 9월에서 1955년 5월까지의 재일본조선인총연합회(총련) 창립(5월 25일) 과정	2005. 04. 15.	2006. 06. 05.
50년 여름	안 동 춘	1950	1950년 6월에서 7월까지의 '조국해방전쟁' 제1계단작전 과정(서울해방전투, 대전해방전투)	1990. 03. 31.	2001. 02. 15.
조선의 힘	정 기 중	1950~1951	1950년 9월에서 1951년 1월까지의 '전략적 일시 후퇴'와 평양 탈환 전투 과정	1992. 03. 28.	
푸른 산악	안 동 춘	1951	1951년 6월에서 11월까지의 '조국해방전쟁' 제4계단 중에서 1211고지 방위전의 과정	2002. 04. 20.	

작 품 명	작 가	역사적 시기	혁명 역사의 단계별 형상 내용	출 판	재 출 판
전선의 아침	박 윤	1952	1952년 초에서 1952년 말까지의 미국의 서해안상륙작전과 '급화공세'에 맞선 전투 과정	2005. 11. 30.	
승리	김 수 경	1952~1953	1952년 8월에서 1953년 7월까지의 판문점 회담과 '정전협정'(7월 27일) 과정	1994. 02. 20.	
변영의 길	박 룡 운	1953~1956	1953년 여름에서 1956년 5월까지의 주체적 입장에서의 전후복구건설 과정	2001. 11. 20.	
대지의 전설	김 삼 복	1953~1958	1953년 7월부터 1958년 말(1959년 1월)까지의 사회주의농업협동화 과정	1998. 08. 01.	
인간의 노래	김 삼 복	1956~1960	1956년 10월에서 1960년 8월까지의 천리마운동과 자립적 경제 건설 과정	2003. 08. 25.	
청산벌	김 삼 복	1959~1960	1959년 2월에서 1961년 1월까지의 '청산리 정신', '청산리 방법'의 창조 과정	2007. 05. 30.	
영생	백보흠, 송상원	1994	1993년 12월에서 1995년 1월까지의 '핵 위기'와 김일성 주석 사망 과정	1997. 06. 30.	1998. 05. 30. 『통일문학』, 1998년 4호~2002년 2호.

‘총서’는 역사적 사실에 기초하지만, ‘이러저러한 사정으로 하여 사료가 인멸되었거나 불충분한 것이 있을 수 있는데 이런 때 작가의 예술적 환상과 허구가 필요하다.’⁴⁶ 여기서 예술적 허구는 없던 사실을 만들거나 있었던 것을 없애는 것이 아니라 실재한 사실을 뚜렷하게 부각시키는데 이바지하는 것이다. 즉, 이것은 역사적 사실에 깊이 스며 있는 본질적 의의를 예술적으로 강조하고 돋구어 주는 역할을 한다.⁴⁷ 그런데 실제로 ‘총서’는 차광수, 오백룡, 오중흠, 림춘추, 최용건, 김책, 최현, 안길 등의 많은 역사적 인물이 등장하고,⁴⁸ 역사적 사건의 다양한 일화

⁴⁶ 김정일, 『주체문학론』, p. 72.

⁴⁷ 최길상, 『주체문학의 새 경지』 (평양: 문예출판사, 1991), p. 59.

⁴⁸ 김정일은 ‘항일혁명투쟁시기편’에 해당되는 작품들을 전집 형식(15권)으로 재판하기 전에 ‘총서’의 전일성과 일관성을 보장하기 위해서 ‘총서’의 인물들을 통일시키고 실재했던 인물들을 기본으로 인물관계를 설정할 것을 지시한다.(최길상, 『주체문학의 새 경지』, p. 56) 그래서 ‘항일혁명투쟁시기편’에 해당되는 작품들은 역사적 인물이 ‘가명’으로 처음 출판되었다가, 1986년 이후 재판되면서 ‘실명’으로 고쳐지거나 역사적 인물이 ‘추가’된다. ‘총서’의 초기작에서 역사적 인물이 가명으로 사용된 것은 대작 창작 논의의 전행론에 근거한 것이다. 그래서 “원형의 이름을 그대로 따서 주인공의 이름으로 하거나 한두자를 바꿔서 이름을 붙여서는 안된다. (……) 원형에 기

들이 상세하게 묘사되어 있다. 그렇지만 김일성의 전기적 사실과 다른 부분(이종석은 김일성이 화성의숙에서 “현대사의 기원으로 삼는 ‘타도제국주의동맹’을 결성했다고 주장하고 있으나, 여기에 동의하는 연구자는 북한 외에는 거의 없”으며, “만주항일투쟁시절 중요한 지도자의 한 사람이었지만 유일한 지도자도 아니었으며, 비록 조선해방을 위해 싸우긴 했으나 지휘계통상 중국공산당 휘하에서 싸웠다는 사실도 별 이론(異論) 없이 받아들여지고 있”고, 김정숙도 “항일유격대 기간 동안 주로 밥짓고 빨래하는 일과 재봉 등의 일을 하였다”고 지적한다.⁴⁹)도 많지만, 실제적으로 허구‘만’을 기술한 것은 아니다. 그렇다고 역사의 창조나 신화 만들기를 긍정하자는 것은 아니다.⁵⁰ 특히 과거는 역사의 창조나 신화 만들기의 원료가 되며, 적당한 과거가 없다면 그런 과거는 언제든 발명될 수 있는 것도 사실이다.

i) 장군님께서서는 군모를 벗으시고 허리를 굽히시여 장내를 향해 정중히 인사를 하시였다. (……) 옥이네 할아버지는 담배대를 놓고 보선밭로 토방에 내려서서 밭절을 하였다. (……) 얼굴이 꺼멥게 된 호리모도란놈이 무릎에 펼쳤던 지도를 접으면서 수업이 한벌 내똥은 조개턱을 쳐들었다.⁵¹

ii) 금성동지의 방침을 받고나니 막혔던 동이 터진듯 궁리가 탁트이면서 해야 할 일들이 연해연줄 생각나기 시작한것이다. (……) 몇마디로 표현하신 금성동지의 말씀은 그 끝없이 넓고 깊은 사색으로 하여 모든 사람의 뉘를 일시에 사로잡고말았다. (……) 웃음을 띠신 그이의 얼굴에서 그는 과거와 마찬가지로 미래에 있게 될 승리자의 환희와 량만을 벌써 느낄수 있었던것이다. 그림

초하면서도 그 자신은 아니고 그와 비슷하기만한 전형이 창조될수 있으며 내용과 형식에서 혁신적인 혁명적대작이 나올수 있다. 이 경우에 있어서도 살아있는 사람들을 내세우는것으로 되어서는 물론 안된다.” (장형준, “혁명전통주체의 대작창작에서 제기되는 중요한 사상-미학적요구,” p. 89)

여하튼 이북에서 지적하는 ‘항일혁명투쟁시기’에 등장하는 역사적 인물은 ‘최창걸, 림소영, 김시우, 오동진, 최동우, 리제우, 계영춘(『땀은 올랐다』), 차광수, 김혁, 권심, 안창호, 최효일, 최환, 김좌진, 오동진, 심룡준, 현묵관, 김찬(『혁명의 려명』, 『은하수』), 한영애, 허재률, 공영, 오중화, 오중흡, 최춘국, 변태이, 림계산(『대지는 푸르다』), 차광수, 최창걸, 리광, 량세봉, 마로인(『1932년』), 류현민, 현옥심, 오의성, 초두령, 사려장, 지청운, 박두칠(『근거지의 봄』), 리동백, 장철구(『백두산기슭』), 오중흡, 최춘국, 오백룡, 엄광호, 리경락(『고난의 행군』), 권영벽, 리제순, 리동학, 김주현, 장철구, 박달, 박인진, 김정보, 김빠이(『암록강』), 최인관, 오중흡(『준엄한 전구』), 김주현, 마동희, 박차석(『잊지 못할 겨울』)’ 등이다.(장희숙, 『주체문학의 재보』, p. 69)

⁴⁹ 이종석, 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』, pp. 398, 396, 478-479.

⁵⁰ 이런 역사의 창조나 신화 만들기는 서재진의 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 217를 참조할 수 있다.

으로써 그는 자기 생에 대한 의의가 바로 다름아닌 수령을 모신 하나의 전사라는 고귀한 이름에 잇닿아있다는것을 다시한번 깨달을수 있었다.⁵²

iii) 불의에 벼락을 들쓰게 된 놈들은 비명을 지르며 사방으로 흩어졌다. 어떤 놈은 얼이 빠져 벼랑으로 기여오르다가 돌에 맞아 굴러떨어졌고 어떤놈들은 강물로 뛰어들어 허우적이고있다. (……) 가까이 있는놈들을 모준해서 단방에 쓸어넣히고 달려나가면서 또 한놈의 뒤통수에 대고 갈기였다. 다음 웅덩이아래로 뛰어내리니 왈각 발밑이 들리고 몸이 뒤로 기울어졌다. 그순간 그는 앞

역사적 사건	실제 사실	이북 역사서 왜곡
만주항일무장투쟁의 주체	중국공산당 동북인민혁명군 / 동북항일연군	김일성 조선인민혁명군
동북항일연군 군장	양정우	김일성
트·크 동맹 창설자	이종락, 1929~1930년	김일성, 1926년
명월구회의 소집자, 1931. 12 : 항일무장투쟁 결의	동만특위 서기 동장영	김일성
조선혁명군 창설 및 지휘	이종락, 양세봉	김일성
대항외회의 - 민생단문제 토론	동만특위 서기 위증민	김일성
요연구회의 - 북만원정 결정	위증민	김일성
동녕현성 전투 지휘	주보중	김일성
북호두회의 - 통일전선 신방침	공산국제 7차회의 결정사항 위증민	김일성
미혼진 회의 - 동만에서 신방침 결정	위증민	김일성
동강회의 - 2군 3사의 백두산 진출 결정	왕덕태 2군 군장	김일성
2군6사 창설	공산국제 7차회의 결정 미혼진회의	김일성
조국광복회 조직	공산국제 7차회의 결정	김일성
노령회의 / 남패자회의 - 방면군으로 개편	위증민, 양정우	김일성
두도류회의 / 소할바령회의 - 소련 월경	위증민, 양정우	김일성
88여단 여장	주보중	김일성
조선해방전투	소련극동군 25군	김일성 조선인민혁명군

⁵¹ 4·15문학창작단, 『불멸의 력사 - 1932년』 (평양: 문예출판사, 1972), pp. 639, 640, 726.

⁵² 위의 책, pp. 56, 766, 776.

에 얼씬하는놈을 붙잡고 휘둘러메치였다, (……) 리철군은 달려드는놈의 다리를 걸어메치고 타고앉았다. 박달방망이 같은 주먹으로 그놈의 상통을 내리쳤다. 처음 몇번은 반응이 있었지만 그다음은 잠잠해지고말았다. 그는 일어나 그놈의 발목을 잡고 질질 끌어 강물에다 던져버렸다. (……) 리철군의 눈에서는 퍼런 불이 번쩍하였다. 살아남은놈이 또 없는가 얻어보았지만 어데도 눈에 뜨이지 않았다. 그때에야 그는 손등으로 이마를 훑치고 허리를 폈다. 속시원히 복수를 했다는 통쾌감이 가슴을 채웠다.⁵³

그런데 남한의 미학주의 관점에서 ‘총서’를 평가하면 어떨까? i) ii) iii)에서 보듯, ‘총서’는 ① 김일성 가계에 대한 존칭 사용이나 부정적 인물에 대한 비하(卑下)의 서술 문제(서술), ② 완결된 인물이나 무오류의 인물, 성장하지 않는 인물로 김일성을 설정하는 문제(인물), ③ 선악 이분법을 바탕으로 하는 활극이나 무협극 형식의 구성 문제(구성) 등으로 인해 근대 미달 양식으로 평가할 수 있다. 즉, ‘총서’는 무협극이나 활극에 가까운 근대 미달 양식의 남성 서사물이다. 왜냐하면 김일성이라는 혁명 역사를 관장하는 영웅적 존재를 구심점으로 한 서사물이기 때문이다. 그렇지만 이북의 주체문예이론의 관점에서라면, ‘총서’는 인민들이 좋아하는 대중성(통속성)⁵⁴에 기반을 둔 훌륭한 ‘혁명교양의 교과서’이다.

그렇다면 ‘총서’의 근대 문학적 위상은 어떻게 파악해야 할까? 근대 내재주의의 관점이라면, ‘이북의 불멸의 역사라는 이야기 구조 속에 인민의 뇌수인 김일성이 맡고 있는 기능이 얼마나 설득력이 있는가?’가 중요하다. 김일성은 이야기 구조 속의 기능에 불과하다. 이북 역사에서 김일성 주석이 실제로 어떻게 살았는가 하는 것은 부수적인 것이며, 김일성이 이북 역사에서 맡고 있던 기능의 형상화가 본질적인 것이다. 따라서 ‘총서’에 형상화된 역사와 실제 이북의 역사가 일치하느냐 않느냐는 기준은 어쩌면 어리석은 것일지도 모른다. 이북에서는 역사 그 자체(역사 문헌)라고 주장하지만. 위의 인용에서 보듯, 근대 소설의 탐욕성의 한 극단을 보여주는 ‘총서’는 근대 문학을 바라보는 ‘익숙한’ 문법이 아니라면 또 다른 해석이 가능할 것이다. 따라서 근대 문학을 바라보는 익숙한 문법을 점검할 수 있는 하나의 시금석 역할을 하기에 ‘총서’는 주목을 요한다. 과연 근대 문학이란 무엇인가? ‘총서’는 이에 대한 대답의 하나가 될 수 있다. 다음 과제이지만.⁵⁵

⁵³ 위의 책, pp. 72-74.

⁵⁴ “우리는 한국의 노래를 지어도 우리 인민의 사상과 생활 감정에 맞게 지어야 하며 인민들이 부르기 쉽게 지어야 합니다. 다시말하여 우리 인민들이 사랑하고 부르기 좋아하는 조선식 노래를 지어야 합니다.”(김일성, “혁명적이며 통속적인 노래를 많이 창작할데 대하여 - 작곡가들과 한 담화 1966년 4월 30일,” 『김일성저작집』 20 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 327)

여하튼, 이북문학 발전에서 가장 중요한 문제가 혁명 투쟁에서 수령이 차지하는 절대적인 지위와 결정적인 역할을 제시한 ‘수령형상창조’에 관한 것이다. 그래서 김정일은 “수령형상을 창조하는것은 주체문학건설의 기본의 기본이다. 우리문학에서는 수령의 형상을 창조하는것을 주선으로 틀어쥐고나가야 한다”⁵⁶고 강조했다. 수령을 형상화하는 작품(수령형상문학)은 개별적인 한 인간이 아니라 ‘사회정치적 생명체’의 중심인 수령, 그 뇌수인 수령의 형상을 창조하는 것이다. 이런 수령형상문학의 모범인 ‘총서’는 이북문학의 ‘수령’을 정점으로 하는 역사 쓰기의 전형을 보여주는 작품군이다. 곧, 이북문학을 이해하기 위한 핵심적인 작품군이다. 따라서 단순한 김일성 우상화 작업 정도로 치부한, ‘총서’를 제외한 연구는 이북문학의 실체에 접근하기란 사실상 불가능해 보인다. 그래서 ‘총서’에 대한 논의의 구체적인 정리가 필요했던 것이다.

IV. 정치에 문학을 종속시키기

주체시대 이북문학을 이해하기 위한 핵심적인 사항이 종자와 대작이다. ‘생활의 사상적 알맹이’인 종자는 주제나 소재를 제약하고 규제하는 것이다. 좋은 종자는 주체사상에 충실할 것을 요구한다. 종자론은 주체사상이라는 단일한 사상‘만’을 말하도록 제한하는 역할을 한다. 이것은 수령의 유일사상체제를 설명하는 이론적 근거가 된다. 김일성의 유일사상체제를 전면화시킨 ‘총서’는 인민들이 좋아하는 대중성에 기반을 둔 훌륭한 ‘혁명 교양의 교과서’라고 말해진다. 그래서 종자론은 이북문학을 이해하기 위한 ‘핵심적인’ 것이며, ‘총서’는 이북문학의 ‘수령’을 정점으로 하는 역사 쓰기의 전형을 보여주는 작품군이다. 여기서 종자론은 ‘혁명적 대작’의 종자에 대한 개념을 수렴하며, 초기 ‘총서’ 창작에 적용되며, 김정일의 『영화 예술론』에서 그 내용이 공식화된다. 또한 종자와 대작은 문학을 정치에 종속시키는 위한 이론적 근거와 그 표본이 된다. 그래서 주체문예이론은 문학과 정치의 일원론에서 더 나아가 정치에 문학을 종속시키기에 해당된다.

실망속에 쓰겁게 입을 다시던 그였는데
 넷째가 유치원때부터 노래를 씩 잘
 불러서 피꼬리로 불리게 되었으며
 소학교와 중학시절까지 그의 노래는 경애

⁵⁵ 필자는 논문 『‘혁명적 대작’의 이상과 ‘총서’의 근대적 문법』을 다음 과제로 발표할 예정이다.

⁵⁶ 김정일, 『주체문학론』, p. 126.

하는 김정일장군님께서 지퍼주신 경제선동의 목소리를 따라 갱막장들과 문화 회관 무대에서 탄부들을 고무하게 되었다.

그때부터 정념에 대한 아버지의 관심과 기대가 달라졌다. «꼭 착암기를 잡아야 탄부겠나. 타고난 목소리로 한뫼한다면 탄부 열에 비기겠나.» 하면서 입귀가 느슨해지군 하였다.

중학교를 졸업한 정념이 입대를 탄원했을 때 서만수는 «네가 비록 녀자이긴 하지만 아버지는 아들 맞잡이로 여긴다. 최고사령관동지의 전사답게 군사복무를 잘하고 돌아와 다시 우리 탄부들을 위해 노래를 부르거라.»⁵⁷

허춘식의 단편소설 「노래」에서처럼, ‘전문적인 직업은 없어지고 모든 사람들이 다 시도 쓰고 미술도 창작’⁵⁸하는 문학과 정치의 일원론에서, 더 나아가 문학이 정치에 종속되는 것이 이북의 주체문학이다. 이런 사실의 일단을 볼 수 있는 작품이 류정옥의 단편소설 「금대봉마루」이다. 노래를 통해서 시대의 가수가 될 수 있었지만, 서정님은 군사복무 중 건설장에서 동지를 구원하고 두 다리를 잃으며, 제대 후 고향인 금대산 탄광에 돌아와 탄부를 위해서 맑고 깨끗한 노래를 부른다. 그녀는 이런 생활을 ‘영예군인들에 대한 김정일 최고사령관 동지의 위대한 사랑에 의리로 보답’하려는 것, ‘아버지의 당부’를 지키려는 것, ‘삶의 기쁨’으로 여긴다. 제대 군인 위순길은 서정님을 ‘끝없는 창조 속에 삶을 즐기고 가꿀 줄 아는 인간’이라고 평가한다.

그런데, 여기서 서정님의 노래는 김정일 지도 체제가 강조하는 경제 선동의 목소리를 따라 인민들을 고무·충동하는 역할을 한다. 지도 체제의 목소리를 재생산하는 것, 문학이 정치에 종속되는 것, 이것이 이북문학의 본연의 임무이다. 그렇지만 다른 목소리를 차단하는, 한 목소리만 내는 노래는 생명력을 지속할 수 없다. 서정님의 노래는, 이북문학은 맑고 깨끗할 수는 있지만 더 이상 아름답지는 않다. 그럼 아닌가? 즉, 단일한 목소리만을 강제하는 주체문학론은 인민을 교양하고 동원하고 거듭나게 하는 데는 적절할지 몰라도 다양한 삶의 가능성을 억압하고 배제하게 마련이다. 하나의 사상·만’을 강제하는 닫힌 체계는 지상에 유토피아를 만들고자 하는 최선의 기획이 지상에 또 하나의 디스토피아를 만들 수밖에 없다. 현실이 증명하듯. 그래서 열린 체계에 대한 상상이 절실히 요구되는 것이다.

■ 접수: 4월 29일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

⁵⁷ 류정옥, “금대봉마루,” 『조선문학』 (2005. 4), p. 59.

⁵⁸ 허춘식, “노래,” 『조선문학』 (1961. 7), p. 64.

참고문헌

- “4·15문학창작단 창립.” 『조선문학』. 1992. 2.
- “《작가의 이름을 밝히도록 하여야 하겠습니다》.” 『조선문학』. 2005. 2.
- “위인과 총서.” 『조선문학』. 1996. 6.
- “작품의 대를 바로세워주시어.” 『조선문학』. 1992. 5.
- “총서형식으로 하는것이 좋을것 같다하시며.” 『조선문학』. 1992. 3.
- 4·15문학창작단. 『불멸의 력사-1932년』. 평양: 문예출판사, 1972.
- _____. 『불멸의 력사-혁명의 려명』. 평양: 문예출판사, 1973.
- _____. 『은하수』. 평양: 문예출판사, 1982.
- 고인환. “작은 목소리와 스승의 메아리.” 『문학수첩』. 2004 겨울.
- 권정웅. “총서 《불멸의 력사》 중 장편소설 《1932년》이 나오기까지.” 『조선문학』. 2007. 6.
- 김동훈. “장편소설론의 이상과 ‘혁명적 대작 장편’ 창작방법 논쟁 - 북한의 사회주의적 사실주의 논쟁-3.” 『한길문학』. 1992 여름.
- 김영근. “생활의 바다속에서.” 『조선문학』. 2002. 11.
- 김인철. 『위대한 령도자 김정일동지에 대한 항일혁명문학예술전통의 계승발전』. 평양: 사회과학출판사, 2004.
- 김일성. “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여 - 일본 《마이니찌신봉》 기자들이 제기한 질문에 대한 대답 1972년 9월 17일.” 『김일성 저작집』 27. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- 김정일. “천리마시대에 맞는 문학예술을 창조하자 - 작가, 작곡가, 영화부문일군들과 한 담화 1960년 11월 27일.” 『김일성저작집』 14. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “혁명적대작을 더 많이 창작하자 - 작가들과 한 담화 1963년 11월 5일.” 『김일성 저작집』 17. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “혁명적문학예술을 창작할데 대하여 - 문학예술부문일군들앞에서 한 연설 1964년 11월 7일.” 『김일성저작집』 18. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “혁명적이며 통속적인 노래를 많이 창작할데 대하여 - 작곡가들과 한 담화 1966년 4월 30일.” 『김일성저작집』 20. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “4·15문학창작단을 내올데 대하여 - 조선로동당 중앙위원회 선전선동부 책임일군들과 한 담화 1967년 6월 20일.” 『김정일선집』 1. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. 『주체문학론』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. “영화예술론 - 1973년 4월 11일.” 『김정일선집』 3. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- 김정남. “수령형상문학의 새 력사가 펼쳐진 영광의 40년.” 『조선문학』. 2007. 6.
- 김정웅. 『종자와 작품창작』. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 김정웅·천재규. 『조선문학사』 15. 평양: 사회과학출판사, 1998.
- 류정옥. “금대봉마루.” 『조선문학』. 2005. 4.

- 북한연구학회. 『북한의 언어와 문학』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 사회과학원 문학연구소. 『주체사상에 기초한 문예리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.
- 서재진. 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 신우현. 『우리 시대의 북한철학』. 서울: 책세상, 2000.
- 신형기·오성호. 『북한문학사』. 서울: 평민사, 2000.
- 오영재. “그가 남긴 생의 여운 - 시인 최영화를 추억하여.” 『조선문학』. 2003. 2.
- 유기환. 『노동소설, 혁명의 요람인가 예술의 무덤인가』. 서울: 책세상, 2003.
- 윤기덕. 『수령형상문학』. 평양: 문예출판사, 1991.
- 이종석. 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 장형준. “혁명전통주제의 대작창작에서 제기되는 중요한 사상-미학적요구.” 『조선문학』. 1967. 9.
- 장희숙. 『주체문학의 재보』. 평양: 문학예술종합출판사, 1995.
- 천세봉. 『혁명의 려명』. 평양: 문예출판사, 1987.
- 최길상. 『주체문학의 새 경지』. 평양: 문예출판사, 1991.
- 최윤의. “림형빈교수.” 『조선문학』. 2004. 8.
- 허춘식. “노래.” 『조선문학』. 1961. 7.
- 현종호. “종자를 잡은 다음 거기에 세부를 집중시키고 력점을 찍어 풀어나가는것은 혁명적 문학예술작품의 사상예술적수준을 높이는 기본담보.” 『조선문학』. 1974. 8.
- 현종호. “문학예술작품의 종자에 관한 주체적문예리론.” 어문도서편집부. 『문예론문집』 1. 평양: 사회과학출판사, 1976.
- _____. “종자는 작품의 사상예술성을 높이게 하는 기본담보.” 『조선문학』. 1977. 2.
- 황장엽. 『인간중심철학의 몇가지 문제』. 서울: 시대정신, 2001.
- Lenin, V. I. “당 조직과 당 출판물.” 『문학에 관하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1957.
- Robert, M. 김치수 역. “기원의 소설, 소설의 기원 - 왜 소설인가.” 『예술과 비평』, 1984 분.

<총서 《불멸의 력사》 작품 비평 목록>

- “주체적인 반제민족해방투쟁의 시원을 열어놓은 위대한 혁명적로정에 대한 서사시적화폭 - 장편소설 《1932년》(총서 《불멸의 력사》중에서)에 대하여.” 『조선문학』. 1972. 8-9.
- “조선혁명의 려명기에 대한 기념비적화폭 - 장편소설 《혁명의 려명》(총서 《불멸의 력사》중에서)에 대하여.” 『조선문학』. 1975. 1.
- “위대한 수령님의 력사적인 고난의 행군을 서사시적으로 재현한 기념비적화폭 - 총서 《불멸의 력사》중에서 장편소설 《고난의 행군》에 대하여.” 『조선문학』. 1976. 10.
- “조선혁명의 일대양양을 위한 력사적인 로정에 대한 불멸의 서사시적화폭 - 장편소설 《백두산기슭》에 대하여.” 『조선문학』. 1978. 12.
- “사람들에게 혁명의 량식을 주는 참다운 교과서 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《준엄한 전구》에 대하여.” 『조선문학』. 1982. 6.

- 고철훈. “조선의 영원한 봄을 마련하여주신 위대한 수령님의 불멸의 업적에 대한 빛나는 서사시적화폭 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《근거지의 봄》에 대하여.” 『조선문학』. 1982. 7.
- 김려숙. “광휘로운 주체의 빛발로 건국의 주추들을 마련한 불멸의 화폭 - 장편소설 《빛나는 아침》에 대하여.” 『조선문학』. 1989. 4.
- _____. “조국광복의 대사변을 주동적으로 마련하신 위대한 수령님의 불멸의 형상.” 『조선문학』. 2001. 8.
- 김선일. “태양과 거목의 뿌리.” 『조선문학』. 2002. 4.
- 김성우. “위대한 혁명가, 위대한 인간의 빛나는 형상에 대한 서사시적화폭 - 장편소설 《두만강지구》에 대하여.” 『조선문학』. 1981. 5
- _____. “전설은 계속된다 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《대지의 전설》에 대하여.” 『조선문학』. 1999. 4.
- 김용부. “반일인민유격대창건의 위대한 서사시적화폭 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《봄우뢰》에 대하여.” 『조선문학』. 1986. 4.
- 김하명. “력사적사실과 예술적진실의 완전한 통일.” 『조선문학』. 1979. 1.
- 김 학. “충대철학의 지성이 번뜩이는 선군시대의 력작 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《열병광장》에 대하여.” 『조선문학』. 2001. 12.
- _____. “푸른 산악에 메아리치는 인생철학의 교향곡 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《푸른 산악》에 대하여.” 『조선문학』. 2003. 1.
- 류 만. “경애하는 수령 김일성동지의 위대한 생애, 위대한 품모에 대한 빛나는 형상.” 『조선어문』. 1998. 3.
- 류윤화. “시대의 높이에서 형성된 민족자주사상 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《삼천리강산》에 대하여.” 『조선문학』. 2001. 7.
- 리금희. “영원하라 신념과 량심의 붉은 산줄기여.” 『조선문학』. 2001. 1.
- 리동원. “혁명승리에 대한 영웅서사시적화폭 - 총서 《불멸의 력사》중에서 장편소설 《고난의 행군》에 대하여.” 『조선문학』. 1981. 8.
- 리병제. “내용의 명백성을 보장한 언어형상 - 장편소설 《백두산기슭》을 읽고.” 『조선문학』. 1979. 2.
- 리성덕. “조국의 운명을 구원한 위대한 령도에 대한 불멸의 서사시화폭 - 총서 《불멸의 력사》(해방후편)중의 장편소설《조선의 힘》에 대하여.” 『조선문학』. 1992. 12.
- 리유근. “혁명의 대지를 가꾸어가시는 사랑의 길우에 수놓아진 거룩한 자욱 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《대지는 푸르다》에 대하여.” 『조선문학』. 1982. 10.
- 리정웅. “소설에 흐르는 인간의 노래 - 총서 《불멸의 력사》중에서 장편소설 《인간의 노래》를 론함.” 『청년문학』. 2006. 10.
- 리창유. “주체의 당창건과 더불어 길이 빛날 력사적 화폭 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《개선》에 대하여.” 『조선문학』. 2002. 10.
- _____. “새로운 서사시적화폭의 창조와 구성의 기교 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《전선의 아침》에 대하여.” 『조선문학』. 2007. 1.
- 리환식. “총서 《불멸의 력사》(해방후편) 중 장편소설 《조선의 봄》의 언어형상.” 『조선문학』. 1999. 10.

- 박연경. “위대한 수령님의 령도의 현명성과 고매한 덕성에 대한 깊이있고 격조높은 형상 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《잊지 못할 겨울》에 대하여.” 『조선문학』. 1985. 8.
- 윤기덕. “광복의 메아리 힘있게 울려퍼지는 영웅서사적화폭.” 『조선문학』. 1984. 5.
- 윤상현. “총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《조선의 봄》의 사상미학적특징.” 『조선문학』. 1992. 1.
- 장 영. “주체위업의 시원을 열어놓으신 위대한 수령님의 불멸의 업적에 대한 예술적화폭 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《맞은 올랐다》에 대하여.” 『조선문학』. 1982. 8.
- _____. “위대한 사랑, 위대한 령도에 대한 빛나는 예술적 화폭 - 총서《불멸의 력사》중 장편소설 《빛나는 아침》에 대하여.” 『청년문학』. 1989. 6.
- 조선작가동맹 중앙위원회. “총서 《불멸의 력사》중에서 장편소설《백두산기슭》에 대하여.” 『조선문학』. 1978. 11.
- 최광일. “위대한 수령 김일성동지께서 지니신 혁명적신념과 동지에, 수령의 전사들이 지나야 할 신념과 량심에 대한 심오한 예술적형상.” 『조선어문』. 2001. 3.
- 최길상. “력사적사실에 대한 감동깊은 예술적재현 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《혁명의 려명》에 대하여.” 『청년문학』. 1990. 8.
- 최언경. “총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《준엄한 친구》에 대하여.” 『조선문학』. 1982. 1.
- _____. “조국해방전쟁의 승리를 마련한 위대한 령도에 대한 빛나는 형상 - 장편소설 《50년여름》에 대하여.” 『문학신문』. 1991년 4월 5일.
- _____. “수령영생기원의 숭엄한 서사시적화폭 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《영생》에 대하여.” 『조선문학』. 1998. 1.
- _____. “위대한 수령님을 우리러 태양이라 노래함은… - 총서 《불멸의 력사》 중 장편소설 《태양찬가》에 대하여.” 『조선문학』. 2007. 4.
- _____. “위대한 《이민위천》 리념의 승리사에 대한 불멸의 화폭 - 총서 《불멸의 력사》 장편소설 《청산별》에 대하여.” 『조선문학』. 2008. 1.
- 최영걸. “절세위인의 령도업적에 대한 감동깊은 형상 - 총서 《불멸의 력사》중 장편소설 《태양찬가》에 대하여.” 『청년문학』. 2007. 4.

Abstract

A Study on the Subjectification of Literature of the Democratic People's Republic of Korea to Politics: With Focus on 'Seed' and 'A Great Work'

Won-jin Nam

This text examined 'the theory of seed' and 'the theory of a great work' as the key codes for understanding Literature of the Democratic People's Republic of Korea. A seed as 'the ideal substance of life' restricts and regulates a subject or subject matter. A good seed requires the faithfulness to the Juche ideology. The theory of seed plays the role of forcing people to speak 'only' of the single ideology. It forms the theoretical grounds for explaining the chieftain's unique ideology system. A series of 'The History of Immortality (Bulmyuley-yuksa)' which has generalized Il-sung Gim's unique ideology system is said to be an excellent 'textbook of revolutionary culture' based on people's favorite popularity. Thus, the theory of seed is 'a key' to understanding the literature, while the series consists of the works showing the typical history writing with the 'chieftain' of the literature as the climax. Here, the theory of seed which converges the concept about the seed of a revolutionary great work is applied to the creation of the series in the early stage and is formalized in substance in Jungil Gim's Film and Art Theory. Also, a seed and a great work form the theoretical grounds for subordinating literature to politics and the example. Therefore, the theory of Juche literature corresponds to subordinating literature to politics further in the monism between literature and politics. Then such a theory of Juche literature which compels only a single voice is certain to oppress and exclude possibilities of various lives though it may be appropriate to culture, mobilize and regenerate people. The closed system where 'only' one idea is asserted has no choice but to make another dystopia on earth despite its best intention of making a utopia on earth. That is why one urgently requires the imagination for open system. Literature of the Democratic People's Republic of Korea can be clear and clean, but no longer beautiful. Isn't it so?

Key Words: Literature of the Democratic People's Republic of Korea, Seed, A Great Work, A Series of 'The History of Immortality(Bulmyuley-yuksa),' The Juche Literature, Closed System, Open System

중국의 대 북한 인식변화 연구: 북한전문가 심층 면담조사*

신 상 진**

- I. 서언
- II. 중국 엘리트의 대 북한 인식의 분화:
전략 자산론과 부담론
- III. 중국 내 북한전문가의 대 북한 인식조사
- IV. 결론: 평가와 시사점

국문요약

이 연구는 2006년 북한이 핵실험을 실시한 기간을 전후하여 중국 내 북한전문가에 대한 면담조사를 통해 이들이 북한에 대해 지니고 있는 실제 인식을 도출해 보고자 하였다. 북한의 핵실험이 중국의 대북한 인식에 큰 변화를 가져왔다는 전제 아래, 북핵 실험 전후 중국의 대북 인식변화를 도출해 보기 위해 북한 김정일 정권의 안정성 여부와 후계체제 전망, 북핵문제 해결에 대한 중국의 인식, 중·북관계에 대한 평가와 전망, 그리고 북한 급변사태와 한반도 통일에 대한 중국의 인식 및 예상 대응을 주요 심층 면담 주제로 설정하였다.

북한의 핵실험 실시로 중·북관계가 극도로 경색된 상황에서도 중국 내 북한전문가들은 여전히 북한을 중국의 안보에 대한 완충지대로 인식하고 있는 것으

로 조사되었다. 이들은 북한을 더 이상 동맹국으로 간주하지는 않지만, 대미·일 및 대 한국 전략차원에서 북한과 협력관계를 유지하는 것이 중국의 국익에 도움이 된다고 판단하였다.

한반도 통일에 대해서는 중국 내 북한전문가들의 입장이 다소 비관적으로 나타났다. 베이징에서 활동하는 북한 전문가 보다는 옌지의 북한 전문가들이 한반도 통일을 긍정적으로 수용하고 있었다.

중국은 중·미관계를 중요한 변수로 고려하여 대북정책을 전개할 것이며, 상당기간 동안 중·북 간 우호협력관계가 지속될 것으로 조사되었다.

주제어: 중·북관계, 중국의 대북 인식, 면담조사, 북한의 핵실험

I. 서언

냉전시기에도 중·북관계가 항상 우호적으로 유지되지는 않았지만, 지금으로부터 30년 전인 1978년부터 중국이 자본주의 경제제도 도입을 통해 국가발전을 도

* 이 논문은 2006년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2006-321-B00664).

** 광운대학교 중국어학과 교수

모하면서 중국과 북한이 상대방을 바라보는 인식에 적지 않은 변화가 나타나고 있다. 김정일을 위시한 북한의 지도자들은 중국을 ‘제국주의자에 굴복한 배신자·변절자’라고 비판해 왔으며,¹ 중국이 대내외적으로 어려움에 처한 북한에 대해 충분한 경제 원조를 제공하지 않고 있다고 불만을 나타내고 있다. 또한 북한은 중국이 북한 미사일문제와 핵문제 해결과정에서 동맹국인 북한보다 미국의 편에 서게 됨으로써 북한의 대미 협상입지를 악화시켰다는 불만을 표출시켜 왔다.² 중국에 대한 북한의 인식변화는 북한의 대 중국 정책에 큰 변화를 야기하는 결과로 나타나고 있다. 1992년부터 1999년까지 북한 최고지도자의 중국 방문이 전면 중단되었으며, 2006년 미사일 발사와 핵실험을 전후해서는 김정일이 중국 최고지도자의 요청을 공개적으로 무시하였으며, 후진타오 주석의 친서를 소지하고 북한을 방문한 중국대표단을 만나주지도 않았다.

과거와 비교해 볼 때, 북한을 바라보는 중국의 인식에도 심대한 변화가 나타나고 있음이 감지되고 있다. 냉전시기 중국의 지도자들은 항일전쟁과 한국전 당시 함께 피를 흘린 북한 지도부와 긴밀한 인적 유대관계를 유지하였고, 북한을 혈맹 국가로 간주해 왔다. 그러나 북한과 달리 이데올로기에 입각한 대외정책보다는 실용주의 외교정책을 전개하면서 북한에 대한 중국의 인식이 크게 변화하고 있다. 부자세습을 통해 김일성이 권력을 김정일에게 물려주고, 체제안정에 미칠 파급영향을 우려하여 경제개혁·개방에 소극적인 태도를 보이고, 핵무기 개발을 통해 국제질서의 안정과 평화를 위협하고 있는 북한을 중국은 신뢰할 수 있는 동맹국으로서보다는 중국의 국익과 국제 이미지에 손상을 가하는 부담요인으로 간주하는 경향을 보이고 있다.

대내 경제발전과 국제체제로의 편입을 추구하는 중국에게 있어 끊임없이 경제 지원을 요구하고 대외 폐쇄정책을 고수하고 있는 북한은 분명히 동맹국으로서만 인식하기 어렵게 하고 있다. 중국이 ‘책임 대국론’을 제기하면서 국제 질서의 평화

¹ 『중앙방송』 (평양), 1992년 9월 27일.

² 제2차 북핵 위기 발생 직후 중국이 북핵문제 해결과정에 개입하면서 북한에게 미국이 요구하는 다자회담 수용 필요성이 있다는 입장을 제시하자, 북한은 외무성대변인 담화를 통해 중국을 비난하였다. 북한 외무성은 “만일 다른 나라들이 조선반도 핵문제 해결에 관심이 있다면 미국으로 하여금 우리에게 안전 담보를 주고 대화에 나서도록 요구하거나 그렇게 못하겠으면 가만 있으면 되는 것이다”고 주장하면서 중국을 간접 비난하였다. “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『로동신문』, 2002년 12월 30일. 2006년 7월 15일 중국, 러시아, 한국이 유엔 안보리 대북 제재 결의안에 찬성표를 던진 직후 북한은 재외공관장회의를 소집하였는데, 이 자리에서도 김정일 위원장은 중국, 러시아, 한국을 신뢰할 수 없는 나라라고 비판하였다. “김정일 중국·러시아 신뢰 못해,” 『중앙일보』, 2006년 8월 28일.

와 안정유지에 기여하는 국가를 지향하고 있다는 점에서, 안보전략상의 협력 필요성에도 불구하고 핵실험 실시 등 기존 국제 체제와 규범에 괴리되는 방향의 길을 걷고 있는 북한을 우호적으로 바라보는 중국인들의 숫자는 점점 감소하고 있다.

중국 내에서 나타나고 있는 북한에 대한 인식의 변화는 중국의 정치체제 변화에 기인하는 측면도 있다. 마오쩌둥(毛澤東)과 덩샤오핑(鄧小平) 집권 시기 중국에서는 대북정책을 비롯한 중요한 대외정책을 최고지도자 한 사람이 좌지우지했다고 해도 지나치지 않을 정도로 정책결정 과정이 과도하게 중앙에 집중되었다. 과거 중국의 외교안보정책은 최고지도자의 전유물이었기 때문에, 중국에서 주요 외교안보문제에 대한 다양한 인식과 정책논의가 부재했던 것이 사실이다. 그러나 개혁·개방이후 지방정부들도 대외정책 결정과정에 일정 부분 영향력을 행사하고 있는 것으로 드러나고 있고,³ 중국사회과학원과 국제문제연구소 등 관변연구기관과 베이징대학과 중앙당교 등 학계 전문가들도 정기 또는 비정기 정책보고서 제출이나 최고 지도자들과의 개인적 네트워크를 동원한 정책건의를 통해 중국의 대외정책이 합리적으로 결정되도록 영향을 미치고 있다. ‘인민을 위해 봉사’(爲人民服務)하는 자세를 견지할 것임을 밝히고 있는 중국지도부는 외교안보정책 결정과정에도 국민들의 다양한 여론을 수렴하려는 자세를 보이고 있다.⁴ 이에 따라 최고 지도부뿐만 아니라 전문가집단 그리고 대중들 사이에서도 외교안보문제에 대한 다양한 시각과 논의의 표출이 가능해지고 있는 것으로 보인다.

그렇지만, 중국정부는 다른 국제문제 사안에 비해 북한 정보를 훨씬 엄격하게 통제하고 있다. 주체사상으로 무장된 자존심 강한 북한이 중국에게 양국관계를 비공개적으로 다뤄 주도록 요구하고 있기 때문이다. 2004년 중국 내에서 가장 권위를 인정받고 있었던 학술지 중의 하나였던 『戰略與管理』가 북한에 비판적인 논문을 게재한 직후 폐간되고,⁵ 2007년 전직 주한 중국대사 리빈(李濱)이 북한과 관

³ 중국에서 지방정부도 대외정책 결정과정에 일정 부분 참여하고는 있지만, 주로 정치군사안보는 여전히 중앙이 다루는 영역으로 남아 있고 대외무역 등 ‘하위정치’ 분야에서 지방정부의 역할이 허용되고 있는 상황이다. 楊勇, “中國外交中的地方因素,” 『中國外交』, 2007年 第10期 (2007.10), pp. 14-19; 정재호, 『중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제』 (서울: 나남출판, 1999).

⁴ 특히 후진타오 집권 이후 중국은 ‘공중외교’를 중시하고 있다. ‘인민을 위해 봉사하는’ 정부를 지향하면서, 외교부를 일반인에게 개방하고, 일부 외교정보를 공개하고, 국제문제 전문가의 정책자문을 대외정책 결정 시 반영하기 위한 조치들을 취하고 있다. 王逸舟, “中國外交三十年: 對進步與不足的若干思考,” 『中國外交』, 2007年 第12期 (2007.12), pp. 4-5. 한편 중국의 외교정책 결정과정에서 여론이 반영되는지 여부에 대한 논의는 Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?,” David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2001), pp. 151-187을 참조.

련된 정보를 외부에 누설하였다는 이유로 공직에서 박탈된 사실이 이를 잘 나타내 주는 사례다.⁶ 중국정부의 대북 정책결정 과정에 참여하는 관변 학자들은 북한에 대한 자신의 견해를 공개된 매체를 통해 발표하는 것을 자제하고 있다. 관계기관의 허락 없이 중국의 외교안보 전문가들이 북한과 관련된 민감한 사안에 대한 시각을 외부에 밝히기 어려운 것이 사실이다. 따라서 공개된 언론매체나 학술지를 통해서 발표되는 자료들은 당과 정부의 공식 입장을 설명하거나 홍보하는 성격이 있기 때문에, 이를 통해서 중국의 대북정책에 영향을 미치는 중국 엘리트들의 인식을 정확하게 파악하는데 한계가 있다. 따라서 이 연구는 중국 내 북한전문가에 대한 면담조사를 통해 이들이 북한에 대해 지니고 있는 구체적이고 실제적인 인식을 도출해 보고자 한다.

중국 내 북한문제 전문가들 사이에서 존재할 수 있는 다양한 대 북한 인식을 조사하기 위해 필자는 2005년 7월부터 2008년 2월까지 6차에 걸쳐 중국 베이징과 옌지를 방문하였다. 이 시기는 북핵 6자회담 개최와 최고지도자 교환 방문 실현 그리고 북한의 핵실험 등으로 중·북 관계에 상당한 기복이 나타났던 때로서 북한에 대한 중국 내 인식변화를 관찰하기 좋은 기간이라 할 수 있다. 북한의 핵실험이 중국의 대북 인식에 큰 변화를 가져왔다는 전제하에, 북핵 실험 이후 중국의 대북 인식변화를 도출해 보기 위해 북한 김정일 정권의 안정 여부와 후계체제 전망, 북한 핵문제 해결에 대한 중국의 인식, 중·북관계에 대한 평가와 전망, 그리고 북한 급변사태와 한반도 통일에 대한 중국의 인식 및 예상 대응을 주요 심층 면담의 주제로 설정하였다. 베이징에서 대북 정책이 결정되기 때문에 베이징 소재의 영향력 있는 중국 연구기관과 대학의 전문가들을 주요 면담 대상으로 선정하였다. 아울러 북한과 접경하고 있는 동북삼성지역의 대북 인식과 베이징의 대북 인식에 어떠한 차이가 있는지를 분석해 보기 위해 북한에 대해 특별한 이해와 관심을 가지고 있는 옌지의 전문가들을 면담조사의 대상으로 포함시켰다.

⁵ 2004년 가을 후진타오 주석은 중앙선전부에 북한을 비판하지 말라는 지시를 하달하였으며, 리장춘(李長春) 정치국상무위원 방북 시 후 주석의 이러한 지시사항을 북한 지도부에 직접 설명하고 『戰略與管理』를 폐간시켰다. 이에 대한 자세한 논의는 John J. Tkacik, Jr., "Does Beijing Approve of North Korea's Nuclear Ambitions?," *Backgrounder*, No. 1832 (March 15, 2005), p. 4 참조.

⁶ Edward Cody, "Chinese Envoy Gave N. Korea Data to South, Officials Say Diplomat Removed, Accused of Betraying State Secrets," <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/12/AR2007091202428.html>> (검색일: 2007. 9. 13).

II. 중국 엘리트의 대 북한 인식의 분화: 전략 자산론과 부담론

안정적이고 평화로운 국제환경을 유지하고 국제 사회와의 공동번영을 추구하고 있는 중국은 북한을 과거의 잣대로만 인식하고 있지 않다. 중국인들은 긴 국경선을 마주하고 있는 북한을 예전처럼 전략적으로 협력해야 할 상대로 간주하는 한편, 국제 사회에서 ‘책임 있는 강대국’으로서의 이미지를 제고함으로써 미국을 비롯한 서방국가와의 관계를 개선하고 국익을 극대화 하는데 북한을 부담으로 인식하는 모습도 보이고 있다. 중국의 강력한 반대에도 불구하고 북한이 미사일을 발사하고 핵무기 실험을 실시한 후 중국 내에서 북한을 바라보는 시각이 다양하게 나타나고 있는데, ‘전략 자산론’과 ‘부담론’이라는 2가지의 극단적인 관점이 그것이다.⁷ 북한에 대한 중국인들의 시각이 분화되는 과정 중에 있으며, 북한을 ‘전략적 자산’임과 동시에 ‘부담’으로도 보는 중국인들이 다수를 차지하고 있는 것으로 보인다. 2006년 9월 미국의 퓨 연구소(Pew Research Center)가 공개한 중국 일반대중에 대한 여론조사 결과를 보더라도, 중국인들은 북한을 호의적으로 인식하는 동시에 비우호적으로도 보고 있다.⁸ 이 장에서는 분석상의 편의를 위해, 북한을 바라보는 중국 엘리트의 2가지 시각을 논의한다.

1. 전략적 자산론

중국의 많은 전략가들은 여전히 북한을 중국의 안보에 대한 전략적 완충지대로 간주하는 경향을 보이고 있다. 북한은 지리적으로 중국의 동북삼성과 접경하고 있어서 중국의 안보에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 나라로 보고 있다. 역사적으로 한반도를 경유하여 일본과 미국 등 해양세력이 중국을 위협한 경험이 있다는 점에서도 중국인들은 한반도 북부지역이 중국에게 우호적인 세력에 의해 지배되기를 바라왔다. 북한에서 친중적인 정권이 유지되고 중·북관계가 안정적으로 발전하

⁷ 한석희, “6자회담과 중국의 딜레마,” 『국제정치논총』, 제45집 1호 (2005. 4), pp. 175-199; You Ji, “Understanding China’s North Korea Policy,” *China Brief*, Vol. 4, Issue 5 (March 4, 2004); You Ji, “Why Are The Six-Party Talks Failing? A Chinese Perspective,” *China Brief*, Vol. 5, Issue 5 (April 2005); Andrew Scobell and Michael R. Chambers, “The Fallout of a Nuclear North Korea,” *Current History*, Vol. 104, No. 683 (September 2005), p. 292.

⁸ 51%의 중국인들이 북한과 협력해야 한다는 의견을 보였고, 31%의 중국인들은 북한과 우호적인 관계를 유지할 필요가 없다는 견해를 보였다. “Publics of Asian Powers Hold Negative Views of One Another,” <<http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=255>> (검색일: 2007. 10. 5).

게 되면 중국 동북부지역의 안보에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다고 보고 있다. 이러한 지형학적인 고려로 인해, 중국인들은 북한이 중국의 안보에 기여하는 방파제로 남아있기를 기대해 왔다.

중국의 지도자들과 전략가들은 미국, 일본, 한국 등과의 관계를 발전시켜 나가는 데에도 북한을 전략적으로 활용할 수 있다고 본다. 중국이 북한과 긴밀한 관계를 유지하고 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 능력을 보유하고 있어야만 미국과 한국이 중국의 역할을 중시할 것으로 보는 것이다. 북한이 중국 최고지도부의 강력한 설득과 권유를 무시하고 핵무장의 길을 포기하지 않음으로써 중국의 체면을 훼손시키고 있음에도 불구하고, 중국이 북한과의 우호협력관계를 대를 이어 유지·발전시켜 나간다는 입장을 밝히고 있는 이유는 북한을 좋아해서가 아니라 북한이 가지는 전략적 가치를 경시하기 어렵기 때문이다. 특히 미국이 동아시아에서 일본, 한국, 태국, 필리핀, 호주 그리고 인도 등과 군사안보협력을 강화하는 등 군사적으로 중국을 포위하려는 의도를 중단하지 않는 한,⁹ 중국은 미국의 대중 전략에 대처하기 위해 북한과의 우호협력관계를 지속할 수밖에 없다는 것이다. 현재 중국은 중·미관계의 틀 속에서 대 북한 정책을 추진하는 측면이 강하다.

이처럼 중국에게 있어서 북한이 점유하는 전략적 가치 때문에 중국의 엘리트들은 중국에 적대적이지 않은 북한정권이 지속되기를 바라면서 최소한도의 대북 경제원조와 정치외교적 지지정책을 지속해야 한다는 입장을 보이고 있다. 북한 로동당의 중국 측 공식 접촉창구인 중국공산당 중앙대외연락부가 특히 북한과의 우호관계를 중시하는 입장을 보이고 있다. 중앙대외연락부의 왕자루이(王家瑞) 부장은 개인적으로도 김정일이 중국을 방문하였을 때마다 직접 안내를 담당하는 등 긴밀한 유대관계를 형성하고 있어 북한을 배려하는 정책을 지도부에 주문해 온 것으로 알려지고 있다.¹⁰ 그리고 류홍차이(劉洪才) 부부장이 중앙대외연락부 내에서 북한 로동당과의 관계를 전담하면서 대북 지원과 당 지도부간 교류에 관한 실무를 총괄하고 있다. 특히 중앙대외연락부 지도자 중 유일하게 한국어를 유창하게 구사하는 탄자린(譚家林) 부장조리가 2007년 초 사회과학원으로 자리를 옮긴 후 중국공산당의 대 북한 관계에서 류홍차이의 역할이 더욱 증대되고 있는 것으

⁹ Daniel Twining, "America's Grand Design in Asia," *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3 (Summer 2007), pp. 79-94; 尹承德, "美國亞太戰略新態勢," 『國際問題研究』, 2008年第1期 (2008. 1), pp. 1-6.

¹⁰ 특히 장쩌민 전 중국 국가주석과 인척관계인 왕자루이 부장은 북한 지도부가 신뢰하는 극소수의 중국 공산당 간부이며, 김정일이 중국을 방문할 때마다 그가 직접 단동에서부터 영접을 해 왔다.

로 보인다.

중국 지도부 내에서 대북한 관계를 중시하는 핵심 간부로는 중앙대외연락부 부장을 역임하고 현재 외교담당 국무위원 겸 당 중앙 외사판공실 주임인 다이빙궈(戴秉國)를 들 수 있다. 중국의 대북정책을 당 중앙에서 결정한다는 점에서 외사판공실 주임을 겸하고 있는 다이 국무위원이 가지고 있는 대북한 인식은 매우 중요하다. 2005년부터 시작된 중·미 전략대화의 중국 측 대표를 맡아오면서 대미 관계에서 북한이 지니는 전략적 중요성을 절실히 절감하게 된 것으로 보이며, 대외연락부장 시절 김정일을 비롯한 북한 지도부와 쌓은 교분 때문에도 다이빙궈는 중·북 친선관계를 지속해 나가야 한다는 입장을 강조해 왔다. 중국의 대외정책 결정과정에서 다이빙궈가 차지하게 될 위상을 고려할 때, 적어도 2012년까지 중국은 북한을 전략적 자산으로 간주하게 될 전망이다.

중국의 안보와 경제발전을 위해 북한과 우호협력관계를 지속하고 북한에 대해 최소한도의 원조를 제공함으로써 북한정권이 안정적으로 유지되도록 하는 것이 바람직하다는 견해는 전·현직 북한 주재 외교관과 주재원들 사이에서도 제기되고 있다. 이들은 정부부처 내의 간부들과 다양한 경로를 통해 접촉하면서 대북정책을 자문해 주는 것으로 알려진다. 과거 북한에서 태어나거나 유학을 하고 귀국하여 현재 당과 정부관련 연구기관 등에서 북한문제를 다루고 있는 한반도 전문가들의 대다수도 북한과의 관계를 중요하게 다뤄야 한다는 인식을 가지고 있다. 북한과의 전통우호관계를 중시해야 한다는 시각을 가진 중국의 대표적인 전문가로는 개혁개방논단의 위메이화(于美華) 주임, 국무원 현대국제관계연구원의 치바오량(戚保良) 주임과 리진(李軍) 박사, 중국 국방부 전략연구소의 쉘푸강(薛福康), 군사과학원의 왕이성(王宜勝), 사회과학원의 파오지엔이(朴鍵一), 국제문제연구소의 귀전웬(郭震遠) 그리고 칭화대학의 류장용(劉江永), 옌쉐통(閻學通) 교수와 베이징대학의 왕용(王勇) 교수 등이 있다. 연배와 연구영역과 무관하게 국제관계를 다루는 중국의 전략가들 대부분이 북핵문제와 북한문제를 다루면서 북한의 안정을 중요하게 고려하고 있는 것을 알 수 있다.

해외에서 활동하는 많은 중국인들도 북한이 중국에게 우호적이고 안정적인 전략적 완충지로 남아 있는 것이 바람직하다고 보고 있다. 이샤오슝(易小熊), 요우지(You Ji), 주 룡(朱建榮) 교수 그리고 두넨중(杜念中) 등을 이 범주에 속하는 대표적인 학자로 분류할 수 있다.¹¹ 북한이 미사일을 발사하고 핵무기 실험을 단

¹¹ Yi Xiaoxiong, "China's North Korea Policy: A Waiting Game," 통일연구원 내부 세미나

행한 상황에서도, 이들은 북한정권을 불안정하게 할 가능성과 북한을 극단적인 상황으로 내몰아 대 북한 영향력을 약화시킬 수 있다는 논리를 제기하면서 북한에게 과도한 압박을 가하는 것은 바람직하지 않다는 견해를 보였다.¹²

2. 부담론

중국이 권유하는 중국식 개혁·개방노선을 수용하기를 거부하고 중국의 반대를 무시하고 핵실험을 감행함으로써 국제 사회에서 중국의 입장을 곤란하게 하는 북한을 협력 상대로가 아니라 골칫거리 또는 부담으로 인식하는 중국인들이 늘어나고 있다. 북한을 중국의 부담으로 보는 중국인들은 구조적인 이유로 인하여 북한이 경제위기를 극복하기 어려우며 중국적으로는 붕괴할 가능성까지 있다고 보고 기존의 대북정책을 조정해야 한다고 주장한다. 언제 붕괴할지 모르는 북한에 대한 무조건적인 지원정책으로 중국이 북한으로부터 얻을 수 있는 이익이 크지 않다고 보는 것이다. 북한이 붕괴되지 않도록 중국이 많은 경제적 지원과 외교적 지지를 보내 주었음에도 불구하고 중국의 ‘점잖은 요구’를 무시하는 경향을 보임에 따라 이러한 입장에 동조하는 중국인들이 증가하고 있는 상황이다. 북한의 정책을 변화시킬 수 있는 영향력을 상실해 가고 있다고 판단하는 중국인들은 북한을 활용하여 대미 등 국제관계에서 지렛대를 행사하기 어려워지고 있는 것으로 본다.

적지 않은 중국인들이 ‘평화굴기’와 ‘평화발전’의 대외전략을 추진하고 ‘조화로운 세계’ 구축을 지향해 나가는데 국제위기 고조정책을 통해 국가정책 목표를 달성하고자 하는 북한을 고운 시선으로 보지 않는다. 국제 사회에서 매력 있는 국가 이미지를 제고하여 ‘중국위협론’을 불식시키려는 중국에게 비쳐진 북한의 모습은 동맹국으로부터 전략적 부담으로 변질되고 있는 것이다. 21세기에 들어 국제무대에서 건설적이고 책임을 다하는 강대국의 모습을 보여줌으로써 미국과 주변국들과의 관계를 개선시키려는 중국은 북한을 골칫거리로 보고 있다. 북한이 한반도 위기를 고조시키는 행동을 할수록 중국으로 하여금 대미 및 대남관계에서 어려운 선택을 강요받도록 할 것이라는 점에서도, 중국의 엘리트들은 핵무기 개발을 포기

발표문 (1997년 9월 24일); You Ji, “Understanding China’s North Korea Policy,” *China Brief*, Vol. 4, Issue 5 (March 4, 2004); 朱建榮, “북한-중국관계의 특수성,” 『극동문제』, 1997년 4월호, pp. 45-57; 杜念中, “中國仍需朝鮮東北亞戰略格局不會變,” <http://www.chinese-newsnet.com/Mainnews/Opinion/2006_10_9_17_55_32_41.html> (검색일: 2006. 10. 9).

¹² Shen Dingli, “PRC Scholar Analyzes Implications of a DPRK Nuclear Test,” <<http://www.nautilus.org/fora/security/0681Shen.html>> (검색일: 2006. 10. 3).

하지 않는 북한을 달가운 존재로 간주하지 않는다. 대규모 탈북자들이 중국에 진입하여 중국 동북지역의 안정을 저해하고 중국 내 탈북자들의 인권문제가 국제사회의 이슈로 등장하고 있다는 점도 북한을 바라보는 중국인들의 시각을 악화시키고 있다.

북한을 전략적 자산으로 보지 말아야 한다는 입장을 지지하는 중국인들은 북한 핵문제 해결을 위해 기존의 설득외교와 함께 강압적 수단도 병행해야 한다고 주장한다. 나아가 이들은 한국 주도로 한반도가 통일되면 통일한국이 미·일로부터 중국으로 경사될 것이라면서 북한보다는 한국과의 관계를 중시하는 방향으로 한반도정책을 전환해야 한다고 주장한다.¹³ 핵무기 실험과 같은 중대 사안을 20분전에야 통보하고 후진타오 주석의 친서를 휴대하고 방북한 후이량위(回良玉) 부총리를 만나주지도 않은 북한의 김정일을 신뢰할 수 있는 동맹국의 지도자로 보는 중국인들이 많지 않은 상황이다.

북한 김정일 체제를 비판적으로 보고 기존의 대 북한 지지정책을 조정해야 한다는 견해를 보이는 중국 내 전문가들이 증가하고 있고, 중국의 당·정 지도자들도 점차 북한을 골치 아픈 존재로 보는 것으로 전해지고 있다. 중국 외교부의 국제기구 담당부서와 대미관계 담당부서 그리고 대외홍보 부서에서 특히 북한을 호의적으로 보지 않는 경향을 보이고 있다. 이들 부서는 업무의 성격상으로도 북·미간 갈등이 있을 때 무조건적으로 북한을 두둔하는 데에 반대하고 있다. 왕광야(王光亞) 유엔 주재 대사가 그 대표적인 인물로 꼽힌다. 북핵 6자회담 중국 측 대표를 역임한 바 있는 왕이(王毅) 현 중국 공산당 중앙 대만공작판공실 주임도 내심 북한을 비우호적으로 인식하고 있는 것으로 평가되며,¹⁴ 중국의 대외정책 방침을 외부세계에 알리는 역할을 맡고 있는 류 차오(劉建超) 대변인도 북한에 대해 곱지 않은 견해를 지니고 있다. 2006년 하반기 북한이 미사일을 발사하고 핵실험을 실시한 후 북한을 비판적으로 보는 중국 당·정 지도부의 시각이 더욱 악화되었는데, 북핵 실험 다음날 중국 외교부대변인도 내외신 기자회견에서 “중국이 북한의 동맹국이라는 주장에 찬성하지 않는다.....중국은 어떤 나라와도 동맹을 체결하지 않는다.....중국과 북한은 일반 국제관계 규범하의 정상적 국가 간의 관계이다”라고 까지 노골적으로 북한에 대한 불만을 표시하였다.¹⁵

¹³ John Pomfret, “As Talks begin, China Views North Korea as Risk,” *The Washington Post*, August 27, 2003.

¹⁴ 2004년 북한은 중국의 6자회담 대표였던 왕이가 북한보다 미국의 입장을 지지한다면 중국에게 회담대표를 교체해 주도록 요구하였다고 한다.

이미 공개된 논문을 통해 알려진 바와 같이, 중국의 외교안보 전문가 중에서는 사회과학원의 선지루(沈驥如) 박사, 텐진 사회과학원 왕중원(王忠文) 그리고 런민 대학의 스인홍(時殷弘) 교수가 북한의 정권과 정책에 대해 비판적인 시각을 드러 내 놓고 외부에 밝히고 있다.¹⁶ 북한이 미사일을 발사하고 핵실험을 실시한 후 중 앙당교의 장롄구이(張璉瑰) 교수와 베이징대학의 주펑(朱鋒) 교수가 중국 내 북한 전문가 중에서는 대표적으로 북한을 기존의 잣대라고 아닌 전략적 부담이라는 새 로운 관점에서 인식하고 있다.¹⁷ 미국에서 활동하는 중국계 학자 페이민신(裴敏 欣)도 중국이 북한에 압력을 가하여 정책변화를 유도해야 하며 북한의 장래문제를 미국과 진지하게 논의해야 할 때가 되었다고 주장한다.¹⁸ 그러나 중국 학술허에서 이와 같은 의견에 적극적으로 동조하는 인사들은 아직 소수에 그치고 있다.

Ⅲ. 중국 내 북한전문가의 대 북한 인식조사

이 장에서는 베이징과 옌지에서 활동하는 중국의 북한전문가 22명에 대해 실시 한 면담조사를 통해 나타난 북한에 대한 중국의 심층적인 인식을 분석한다.¹⁹ 이 를 통해 앞장에서 논의한 중국의 엘리트(지도부와 국제관계 전문가)들이 북한에 대해 지니고 있는 인식과 차이가 있는지 살펴보고자 한다.²⁰

1. 북한 내부문제

북한 김정일 정권의 내부 권력 장악력에 대해서는 중국 내 북한전문가들이 대 부분 큰 의문을 보이지 않았다. 경제난이 해소되지 않고 지속됨에 따라 북한 내부

¹⁵ <<http://world.people.com.cn/GB/8212/9491/57325/4901987.html>> (검색일: 2006.10. 10).

¹⁶ 沈驥如, “維護東北亞安全的當務之急,” 『世界經濟與政治』, 2003年 第9期 (2003. 9), pp. 53-58; 王忠文, “從新的角度密切關注朝鮮問題與東北亞局勢,” 『戰略與管理』, 2004年 第4期 (2004. 8); 時殷弘, “朝鮮核危機與中國的至高戰略利益,” 『中國評論』, 2003年 2月號 (2003. 2), pp. 14-18.

¹⁷ 朱鋒, “中國的外交斡旋與朝核問題六方會談,” 『中國外交』, 2006年 第8期 (2006. 8), p. 29; <www.instpundit.com/archives/008552.php> (검색일: 2004. 9. 15).

¹⁸ Pei Minxin, “Beijing Should Pull the Plug on Pyongyang,” *Strait Times*, December 28, 2006.

¹⁹ 이 글에서는 연구소, 학계 및 언론분야에서 북한문제를 주로 다뤄왔거나 현재도 다루고 있는 전문가들을 북한전문가로 규정한다.

²⁰ Fewsmith와 Rosen은 중국의 대중여론을 엘리트, 준엘리트(sub-elite) 그리고 일반대중 차원으로 구분한다. Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?,” pp. 152-158.

에 김정일의 통치에 대한 불만이 쌓여 있는 것은 사실이지만, 김정일의 지배에 대해 조직적인 비판과 반대를 할 수 있는 세력으로 확대되지 못하고 있고 가까운 장래에도 김정일 정권을 위협할만한 조직화된 세력이 형성되기 어려울 것이라는 데 일치된 시각을 보였다. 김정일이 국방위원장으로서 군권을 장악하고 있고 ‘선군정치’를 통해 적극적으로 군부에 대한 배려와 통제를 하고 있기 때문에 가까운 장래에 군부세력에 의해 구데타가 발생할 가능성에 대해서도 면담에 응한 모든 전문가들이 동의하지 않았다.

북한이 대내 경제집체에서 벗어나 정치·사회적 안정을 도모하기 위해 경제개혁·개방정책을 채택할지에 대해서도 중국 내 학자들은 대체적으로 이견을 보이지 않았다. 북한은 이미 1980년대부터 조심스럽게 경제개혁·개방조치들을 취해왔다고 주장하고, 개혁·개방을 추진하는데 유리한 대외적 여건이 조성되면 적극적으로 개혁·개방에 나설 것이라는 의견을 보였다. 미국을 비롯한 외부세력이 북한 체제를 붕괴시키려는 의도를 가지고 있고, 대외개방에 따른 외부 사조 침투의 우려가 있기 때문에 경제개혁·개방을 적극 추진하지 못하고 있다는데 의견을 같이 하였다. 북한의 대미 및 대일관계가 개선되고 정권안정에 대한 우려가 해소되어야만 적극적인 개혁·개방정책을 기대할 수 있다는 것이다.

면담에 응한 중국의 22명의 전문가들은 모두 북한이 중국식의 경제개혁·개방을 모색하는 것이 바람직하다는 의견을 보이면서도, 북한이 중국과 같은 경제개혁·개방의 길을 걷기는 어려울 것이라고 피력하였다. 북한은 중국 보다는 개혁·개방으로 인한 충격에 훨씬 취약할 수 있기 때문에 신중하고 조심스런 개혁·개방이 불가피할 것으로 평가하였다. 2007년 8월 엔지 조선족 한 학자는 중·북관계가 원만한 상태에 있지 못하기 때문에 중국이 북한에게 적극적인 경제개혁·개방을 요구하지 못하고 있다는 견해를 제시하였으나, 베이징의 대부분의 북한 전문가들은 북한이 자존심이 강하다는 점과 중국이 내정불간섭 원칙을 견지하고 있기 때문에 북한에게 개혁·개방을 채택하도록 압력을 행사하지 않고 있다고 밝혔다.

김정일 이후 누가 북한을 통치하게 될지에 대해서는 베이징과 엔지의 북한 전문가들 사이의 의견이 상이하게 나타났다. 엔지의 북한 전문가들은 김정일 이후 북한에서 군부에 의한 집단지도체제가 탄생할 것으로 전망하였다. 이들은 김정일의 정실이 낳은 아들이 아닌 김정남이나 김정철이 정통성을 가진 후계자가 되기 어렵다는 것이다. 부자세습은 이조시대의 봉건적 관행에 의한 것이므로 김정철과 같이 후실이 낳은 아들이 김정일의 권력을 물려받는데 어려움이 따를 것이며 북한주민들로부터 전폭적인 지지를 받기도 쉽지 않을 것이라고 밝혔다. 연변대학의

한 북한 전문가는 장성택의 경우도 김정일의 여동생인 김경희와의 부부관계가 좋지 않기 때문에 유력한 후계자 군에서 이미 탈락하였다는 견해를 보였다. 북한은 이미 1995년부터 10년 이상 '선군정치'를 강조해 왔기 때문에 북한 정치에서 군부의 발언권이 크게 향상되었으며, 김정일 사후 군부만이 대내외적으로 산적한 난관을 헤치고 북한 체제의 안정을 도모할 수 있는 유일한 세력이 될 것이라고 주장하였다.

이에 반해 베이징의 북한 전문가들은 김정일이 권력을 자신의 아들에 물려주는 방식으로 부자세습을 하게 될 가능성(17명 중 7명)과 군부가 권력을 장악하게 될 가능성(17명 중 10명)에 대해 대체로 비슷한 반응을 보였다. 특히 젊은 시절 장기간 북한에 체류한 경험을 가진 원로세대의 북한전문가들일수록 김정일이 자신의 아들에게 권력을 이양할 것이라는 의견을 보였다. 그러나 이들은 국제적 조류에 어긋나는 것이라며 부자세습에 대해 비판적인 시각을 보였으며, 핵문제는 위기 국면이 지속되는 상황에서 나이가 어리고 조직관리 경험이 일천한 김정일의 아들이 안정적으로 북한체제를 유지해 나갈 수 있을 것인지에 대해서는 장담할 수 없다는 견해를 나타냈다.

북한에서 급변사태가 발생할 경우 중국이 어떻게 대응할 것인지에 대해서 면담에 응한 전문가 중 21명이 북한과의 관계를 고려하여 북한 급변사태를 공식적으로 논의하는 것은 바람직하지 않다고 전제하였다. 내심으로 북한의 혼란을 바라지 않고 있음을 보여 주었다. 그러나 만약 북한 내에서 급변사태가 일어날 경우에는 일차적으로 북한에서 안정이 유지되도록 하는데 외교노력을 집중할 것이라고 답했다. 북한사태에 대해 중·미간에 핫라인이 가동될 것이라면서도, 북한에서 대규모 폭동 등 혼란 발생 시 이에 외부세력이 직접 개입하는데 반대하였다. 미국과 일본이 북한 내부 사태에 개입하게 될 경우 중국의 국익에 위협이 될 우려가 있다고 보고, 필요할 경우 유엔의 개입에 의한 북한사태 처리에는 동의할 수 있다는 응답자가 22명 중 20명에 달했다.

북한 급변사태에 중국이 적극적으로 개입하는 데에 소극적인 입장을 보였으나, 한국전 당시와 같이 미군이 북한 영내로 진입하게 되면 중국도 부득이하게 북한 사태에 적극 개입할 것이라고 하였다. 그러나 중·미간에 북한문제에 관한 협조체제가 가동될 것이기 때문에 북한 급변사태 시 중·미가 북한에서 충돌할 것으로 보는 전문가는 전무하였다.

2. 북한 핵문제

북한의 핵실험이 중국에게 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서 중국국제전략 연구 온라인 홈페이지를 통해 중국 대중들을 상대로 실시된 여론조사 결과에 의하면, 49%의 중국 대중들은 긍정적으로 보고 41% 중국인들은 부정적으로 판단한 것으로 나타난 바 있다.²¹ 군사안보문제에 관심을 가지고 있는 중국의 일반대중들 사이에서는 북핵 실험을 긍정적으로 보는 시각과 부정적으로 보는 시각이 거의 팽팽하게 대립된 것으로 나타났다.

이에 반해 북한 전문가들의 대다수는 북한의 핵무기 개발과 핵실험에 대해 비판적으로 인식하였다. 일반대중보다 전문가들이 북한 핵실험의 심각성을 더욱 절실하게 느꼈기 때문으로 보인다. 중국 국제연구소의 한 북한 전문가는 핵무기가 약소국에 대한 위협이 되기보다는 강대국을 겨냥한 무기가 될 수 있다는 점에서, 북한 핵은 중국에게도 커다란 위협이 될 것이라는 입장을 보였다. 대내 경제건설을 핵심 국가정책 목표로 삼고 지속적인 평화와 공동 번영의 세계질서(和諧世界)를 조성하고자 하는 중국에게 있어 중국을 비롯한 국제 사회의 강력한 반대에도 불구하고 핵무기 실험을 감행한 북한은 ‘트러블메이커’로 밖에 평가될 수 없었을 것이다. 2006년 7월 북한의 미사일 발사와 10월 핵실험 실시를 둘러싸고 양국 최고지도부 사이의 갈등이 외부에 공개될 정도로 중-북관계가 악화되었다는 점에서 당시 이러한 견해는 중국의 북한전문가들이 광범위하게 가지고 있었던 견해로 보인다.²² 결과론적이기는 하지만, 중국외교부 대변인이 북한의 핵실험에 대해 강력하게 반대한다는 입장을 밝히고 중국이 유엔 안보리의 대 북한 제재 결의안에 지지한 것도 북한 핵무기를 치명적인 위협요인으로 보았기 때문이었다.

그러나 북한을 부담으로 보는 대표적인 북한 전문가인 장렌구이는 면담에서 북한이 적극적으로 핵무기 개발을 추진하게 된 직접적인 이유는 부시 행정부의 대 북 압박정책 때문이지만, 주변국에 대한 전략수단, 국내정치적 필요성, 외교협상 카드, 군사적 목적 그리고 해외수출까지도 염두에 두고 있다고 주장하였다. 북한이 이미 1950년대 말부터 핵무기 개발에 관심을 가지고 소련과의 협력을 통해 핵

²¹ 북핵 실험 직후 실시된 중국 일반대중을 상대로 한 온라인 여론조사 결과는 <<http://www.chinaiiss.org/observe/iiss011>> (검색일: 2006. 11. 24)에 탑재되었다.

²² 북한이 핵실험을 실시한 후 중국정부는 북한이 ‘제멋대로’ 핵실험을 단행한데 대해 강력하게 반대한다는 입장을 공개적으로 밝히고, 유엔안보리의 대북 제재결의안에 찬성표를 행사하였다. 북핵 실험 직후 면담에 응한 중국 내 친북한 성향으로 분류되는 학자는 중국의 대북정책이 다소 전환될 필요성이 있다는 점을 시사하였다.

무기 연구를 비밀리에 진행해 왔기 때문에 2002년 부시 집권 이후 미국이 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 핵공격 대상으로 포함시키지 않았더라도 북한의 핵 위기가 재연되었을 것이라는 입장을 보였다. 북한이 핵무기 개발을 추진하게 된 근본적 이유가 미국의 대북 적대시 정책에서 기인한다는 입장을 보여 온 대부분의 중국 전문가들과 중국정부의 기존 견해와는 상이한 관점이라고 할 수 있다.²³ 북한의 핵무기 개발은 여러 가지 목적을 달성하기 위한 노력이며, 심지어는 미국의 대북 공격을 저지하기 위한 군사적 대응수단으로도 활용하기 위한 것이라고 강조하였다.

북한 핵문제가 6자회담을 통해 완전히 해결될 것인지에 대한 질의에 대해 중국 내 북한 전문가들은 전반적으로 회의적인 반응을 보였다. 북한이 핵무기를 포기하기 위해서는 미국의 대북 군사안보위협과 경제제재 조치를 완전히 해제해야 하지만, 미국이 대북 정책을 근본적으로 바꿀 가능성이 낮기 때문이라는 것이다. 중국 내 북한전문가들은 2007년 2·13 합의와 10·3 공동문건을 통해 미국이 북한과의 관계개선을 약속하였지만, 미국이 북한을 여전히 ‘악의 축’으로 인식하는 등 북한 체제를 변화시키려는 의도를 포기하지 않고 있는 것으로 평가하였다. 또한 이들은 ‘사회주의 강성대국’을 지향하는 북한도 핵무기를 대미 협상 수단으로서 뿐만 아니라 체제유지를 담보하는 가장 효과적인 무기로 인식하기 때문에 개발된 핵무기를 결코 폐기하지 않을 것이라고 강조하였다. 중국 전문가들은 북한이 핵 프로그램은 포기할 수는 있지만 핵무기는 포기하지는 않을 것이며, 핵확산금지조약에 복귀할 경우에도 핵무기 보유국 지위를 유지한 채로 하게 될 것으로 전망하였다. 이는 중국 내 전문가들이 북한의 핵무기 개발을 협상용으로만 이용하려는 것이 아니라 군사적 용도로도 활용할 목적으로 추진하고 있는 것으로 인식하고 있음을 보여준다.

중국 국무원 산하 연구기관의 전문가는 미국이 북한에 대해 무력을 행사할 가능성이 높지 않다는 점을 들어 북한 핵문제가 단기간 내에 완전히 해결되기를 기대하기 어렵다고 주장하였다. 이라크 전쟁을 수행 중에 있기 때문에 부시 미국 정부가 북한 핵문제 해결을 최우선적인 문제로 간주하기 어렵고, 북한도 미국이

²³ 북한 핵문제에 대한 중국정부와 관변 학자들의 기존 입장은 첫째, 한반도 비핵화, 둘째, 대화를 통해 평화적 해결, 셋째, 북한의 안보우려 해소를 요약될 수 있다. 북한이 핵무기 실험을 감행하기 이전에 중국이 북한의 안보우려가 해소되어야 한다는 점을 강조한 이유는 미국의 대북 안보 위협으로 인해 북한이 핵무기 개발에 나서게 되었다는 것이며, 대북 안보위협이 해소되면 핵무기 개발을 중단할 가능성이 있다고 판단했기 때문으로 보인다.

현실적으로 무력을 동원하기 곤란하다고 보기 때문에 협상에는 임하지만 핵무기의 완전한 포기는 거부하는 태도를 보일 것으로 전망하였다.

북한의 핵실험 실시는 중국의 북핵 인식과 정책에 큰 변화를 가져왔다. 중국 내 학자들은 2003년 이래 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위해 진행된 6자회담의 효용성이 심각하게 훼손되었다고 평가하고, 6자회담을 북핵문제의 해결 기제로가 아니라 북핵 위기관리 기제로 활용해야 한다고 인식하였다. 6자회담을 통해 북핵 문제를 완전히 해결하기는 어렵지만, 북한의 핵실험으로 조성된 위기상황을 안정적으로 관리하기 위해서는 여전히 6자회담 구도를 유지하는 것이 바람직하다는 입장을 보였다. 중국 내 전문가들의 이러한 인식변화는 중국정부의 정책에 그대로 반영되었다. 중국외교부 대변인은 한반도 비핵화 보다 한반도의 평화와 안정유지를 더 우선적인 순위에 두고, 북한의 안보 우려 해소보다 북핵 위기관리를 강조하고 있다.²⁴

3. 중·북관계

중·북관계를 동맹관계로 보는가에 대한 질문에 대해서 전적으로 동의한다고 응답한 전문가는 전무하였다. 중국 내 북한 전문가들은 중국과 북한이 동맹조약을 체결했던 1961년의 국제 환경과 현재의 국제 환경이 근본적으로 변화했기 때문에 중국은 더 이상 냉전시대의 논리로 북한을 상대하지 않는다는 것이다. 북한이 중국에게 부담이 되는 측면이 있으며, 북한의 미사일 발사와 핵무기 실험 과정에서 드러난 바와 같이 북한 때문에 중국이 국제 사회에서 난처한 상황에 처하고 있다는 것이다. 북한이 핵실험을 실시한 직후 중국이 유엔 안보리 대북 제재결의안에 반대하지 않고 찬성한 것도 중·북 동맹관계가 본질적으로 변화했음을 나타내 주는 사례라고 설명하였다.²⁵ 상하이에서 활동하는 한 북한 전문가는 중·북관계가 이미 동맹관계로부터 정상적인 국가 사이의 관계로 전환되었다고 단언하였다. 중

²⁴ 북한의 핵실험 실시 직후 개최된 기자회견에서, 중국외교부 대변인은 북핵 3원칙으로 한반도 비핵화, 한반도와 동북아의 평화와 안정유지 그리고 6자회담의 조속한 재개를 통한 대화 해결방안을 제시하였다. <<http://world.people.com.cn/GB/8212/9491/57325/4901978.html>> (검색일: 2006. 10. 10).

²⁵ 1961년 7월 체결된 동맹조약에 의하면, 중국과 북한은 체약 상대방을 반대하는 행동이나 조치에 참가하지 않기로 되어 있다. 그러나 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 중국이 찬성한 것은 명백히 이에 위배되는 행동이라고 하겠다. 그리고 양국은 공동의 이익과 관련된 중요 문제에 대해 협의하기로 되었는데, 북한은 핵무기를 개발하고 핵 실험을 실시하면서 중국 측과 충분한 사전 협의를 하지 않은 것으로 알려지고 있다. 중국과 북한의 이와 같은 행동은 양국이 상대방을 진정한 동맹국으로 간주하지 않기 때문으로 풀이된다.

국 현대국제관계연구원의 린리민(林利民) 박사도 한·중수교 후 손상된 중·북한 간 동맹관계가 완전히 회복되지 않았다고 주장한다.²⁶ 2003년 9월 초 중국정부가 중국-미얀마 국경지역 수비대와 함께 중·북 국경수비대를 공안변방부대로부터 인민해방군 변방부대로 교체한 사실도 중·북관계를 특수 관계로 다루지 않고 정상적인 국가 간 관계로 다루려는 표시로 분석된다.²⁷

그러나 현재 형식적으로만 유지되고 있는 중·북 동맹조약을 개정하거나 폐기할 필요성이 있는지에 대해 중국의 북한전문가들 중 극소수(22명 중 2명)만이 긍정적으로 응답하였다. 한반도의 안정과 평화유지에 기여하는 측면이 있다면서, 북한이 먼저 수정이나 폐기를 요청하지 않을 경우 중국이 북한과의 동맹조약을 파기하지 않을 것이라는 점을 강조하였다. 또한 중·북 동맹관계는 북한으로 하여금 안보에 대한 우려를 완화시켜 한반도와 지역안정에 긍정적으로 작용하는 효과도 있다고 주장하였다.

중·북관계의 현황에 대한 중국 내 전략가들의 시각이 다양하게 표출되고 있는 것이 사실이지만, 중국 내 북한문제 전문가들은 전반적으로 북한을 중국의 전략적 ‘완충지’로 간주하였다. 중국인들의 이러한 견해는 북한이 핵무기 실험을 단행한 직후인 2006년 말 실시한 면담조사에서도 크게 변화되지 않았다. 북한의 핵실험으로 인하여 중·북관계가 상당한 영향을 받았지만, 양국 간 우호협력관계에는 근본적인 변화가 없으며 중국이 북한과 협력관계를 지속해 나갈 것이라는 반응을 보였다.²⁸ 중국 내 북한전문가들이 북한과의 우호협력관계를 지속하는 것이 바람직하다는 입장을 보인 이유는 북한을 지정학적 고려뿐만 아니라 대미·일 및 대한민국 전략차원 그리고 경제적으로도 활용할만한 가치가 있다고 보기 때문으로 평가된다.²⁹

북핵 6자회담 진행과정에서 북·미간에 관계개선 움직임이 나타났는데, 북·미관계 개선에 대해 우려하거나 부정적으로 평가한 북한전문가는 22명중 2명에 불과하였다. 2007년 1월 북핵 6자회담장 박인 베를린에서 북·미간에 개최된 양자회담

²⁶ 林利民, “朝核危機管理與中國的外交抉擇,” 『現代國際關係』, 2006年 第8期 (2006. 8), p. 38.

²⁷ 중국 외교부대변인은 내외신기자회견에서 중·북 변방부대 교체를 설명하면서 이를 ‘정상적인 조정’이라고 표현하였다. <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/1032/t25769.htm>> (검색일: 2003. 9. 16).

²⁸ 이러한 중국 전문가들의 인식은 중국 국무부 산하 현대국제관계연구원에서 미국문제를 연구하는 웡펑의 글에서도 잘 드러난다. 元鵬, “中美關係與東北亞安全,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第9期 (2007. 9), pp. 8-9.

²⁹ 중국이 북한과 우호관계를 지속함으로써 얻을 수 있는 효과에 대해서는 邵峰, “朝核問題的發展前景與東北亞安全機制建設,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第9期 (2007. 9), p. 12를 참조.

과 3월 김계관 북한 외무성 부상의 뉴욕발언 이후 북·미관계 개선으로 북핵문제 등 한반도 문제 해결과정에서 한국과 중국의 발언권이 약화될 수 있다는 우려가 제기되기도 했으나,³⁰ 대다수의 중국 내 북한전문가들은 베를린 접촉과 김계관의 뉴욕발언에 대해 부정적으로만 보지 않았다. 중국정부와 중국의 전문가집단은 북한 핵문제의 직접적 당사자가 북한과 미국이라는 입장을 보여 왔기 때문에 북·미가 양자접촉을 갖는 것에 대해 원칙적으로 긍정적인 견해를 보였다. 북한의 대내 사정과 대외정책을 오랫동안 관찰해 온 중국의 전문가들은 북·미관계가 개선되어야 북핵문제 해결에 유리하게 작용하고 북한을 대외 개방으로 유도하여 정권안정을 유지할 수 있도록 하고 한반도와 동북아의 평화에 유리하게 작용할 것으로 평가하였다.³¹

중국 내 북한 전문가들이 2007년 상반기에 나타났던 북·미관계 개선 움직임에 대해 크게 우려하지 않은 보다 근본적인 이유는 북한이 대미 관계를 개선하더라도 중국과의 우호협력관계를 포기하지 못할 것으로 판단하였기 때문이다. 중국 내의 북한전문가들은 공통적으로 북·미간의 양자접촉이 이루어진다고 해서 북·미관계가 곧바로 정상화되고 북한이 중국과의 관계를 단절하고 친미 노선을 채택하기는 불가능하다고 주장하였다. 긴 국경선을 접하고 있다는 지정학적 요인, 북한경제의 대중국 의존도, 국제무대에서 중국의 협력과 지지 확보 필요성 때문에 북한은 미국과의 관계를 개선하더라도 중국과 우호협력관계를 지속할 수밖에 없을 것이라는 것이다. 2007년 7월 초 평양을 방문한 양제츠(楊潔篪) 중국 외교부장을 김정일 국방위원장이 직접 접견하고 중·북관계를 대를 이어 발전시켜나가자는 입장을 밝힌 점을 사례로 제시하면서 북·미관계가 중·북관계를 훼손시키는 수준으로까지 급진전되기 어렵다는 견해를 보였다.

미국이 북핵 6자회담 구도의 효용성을 인정하고 있기 때문에 북·미간 베를린 및 뉴욕 양자 접촉에 대해서도 중국은 그다지 신경을 쓰지 않는다는 입장을 보였다. 북·미간 양자 접촉이 빈번해지더라도 중국이 주도해 온 6자회담의 중요성이 감소될 가능성을 크게 보지 않았다. 2차 북핵 위기 발생 이래 미국이 줄곧 북한과의 양자대화 보다는 다자대화를 선호해 왔고, 이러한 미국의 북핵 정책이 당분간

³⁰ 石源華, “六方會談面臨的新挑戰與東北亞安全合作,” 『現代國際關係』, 2007年 第8期 (2007. 8), p. 12.

³¹ 이러한 견해는 邵峰, “朝核問題的發展前景與東北亞安全機制建設,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第9期 (2007. 9), pp. 12-13; 崔志鷹, “朝美接近: 發展前景及對東北亞局勢的影響,” 『中國評論』, 2007年 7月號, p. 89를 통해서도 나타나고 있다.

변화되지 않을 것으로 확신하는 전문가들이 다수를 차지하였다. 중국의 북한 전문가들은 북한의 협상지위를 약화시키고 대북 보상을 관련국에게 분담시키기 위해서도 미국 정부가 북핵문제 해결과정에서 중국을 비롯한 유관국들의 협력을 필요로 할 것이라는 입장을 보였다.

중국이 북한의 정책을 변화시킬만한 영향력을 갖고 있는가에 대해서는 22명의 면담자 가운데 3명만이 동의하였다. 중국은 북한에 전략물자를 제공하고 정치·외교적으로 지지해 줌으로써 발언권을 행사할 수는 있지만, 북한은 중국의 설득과 권유를 수용하기를 꺼린다는 것이다. 중국의 전문가들은 주체노선을 걷는 자존심 강한 북한에 대해 강력한 정책 권고를 할 경우 초래될 수 있는 부정적 영향을 우려하기 때문에 북한의 내부문제에 적극적으로 개입하기 어렵다고 주장하였다. 그리고 북한 핵문제의 경우에는 북·미가 직접 당사자이기 때문에 중국이 북한에 대해 행사할 수 있는 영향력은 더욱 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 중국은 북한의 핵 위기를 완화시키는 데에는 일정 부분 역할을 할 수 있지만, 근본적으로 해결할 수 있는 위치에 있지 못하다고 강조하였다.³²

4. 북한의 미래와 한반도 통일

2006년 중국의 일반 대중을 대상으로 미국의 퓨 연구소가 실시한 여론조사에 따르면, 39%의 응답자들이 한반도가 머지않은 장래에 통일될 것으로 예측한 반면, 26%는 조기 한반도 통일 실현이 어려울 것이라고 보고 있다.³³ 1997년 중국 내 한반도 전문가 18명을 상대로 필자가 조사한 설문조사 결과에서 응답자의 39%가 10년 내 통일될 것으로 예상하였는데,³⁴ 10년 동안 한반도 통일에 대한 중국인들의 인식에 큰 변화가 나타나지 않은 것으로 해석된다.

이번 조사에서 중국의 북한 전문가들은 김정일이 생존해 있게 될 기간 동안 북한에서 체제안정을 위협할만한 위기상황이 출현하지는 않을 것으로 보지만, 김정

³² 崔立如, “朝鮮半島安全問題: 中國的作用,” 『現代國際關係』, 2006年 第9期 (2006. 9), p. 44; 林利民, “朝核危機管理與中國的外交抉擇,” 2006年 第8期 (2006. 8), p. 38; Jing-dong Yuan, “China’s new North Korea Policy,” <<http://www.atimes.com/China/HK14Ad02.html>> (검색일: 2007. 1. 2). 중국의 대 북한 영향력에 대해 정량적 분석을 시도한 중국학자의 시각은 李開盛, “中國對朝核問題影響的定量分析,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第4期 (2007. 4), p. 52을 참조.

³³ “Publics of Asian Powers Hold Negative Views of One Another,” Released: 09.21.06, <<http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=255>> (검색일: 2007. 10. 5).

³⁴ 박영호·배정호·신상진·조한범, 『한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 105.

일 위원장의 수명이 다하게 될 약 15년 내지 20년 이후에는 북한의 안정 여부를 낙관하기 어려울 것이라는 데에 인식을 같이하였다. 이에 따라 심층면담에 응한 중국의 전문가들은 북한의 미래와 한반도 통일문제에 대해 중국도 장기적으로 대비해 나갈 필요성이 있기는 하지만 아직은 당면한 현안으로 다루지 않고 있다는 반응을 보였다. 중국 전문가들은 한반도의 완전한 통일이 이루어지기까지는 20-30년 이상의 시일이 소요될 것으로 보고 당분간은 한반도에서 평화와 안정이 유지되도록 하는데 관심을 갖고 있다고 하였다. 중국은 한반도 통일을 촉진시키는 역할보다는 북한의 개혁·개방과 한반도의 안정과 번영에 기여하는 역할을 우선시해야 한다는 것이다.³⁵ 북한 핵 위기가 고조된 기간에 면담조사가 실시되었기 때문에 한반도 통일에 대한 전문가들의 견해가 다소 비관적으로 나타난 것으로 해석된다.

면담에 응한 중국 내의 모든 북한 전문가들은 한반도 통일을 지지한다는 입장을 보이면서도 한결같이 전제조건을 달았다. 중국정부의 공식 태도와 마찬가지로 이들은 한반도의 통일과정이 평화적으로 진행되어야 하며, 미국과 일본의 직접적 개입 없이 남북한의 주도 하에 이루어져야 한다는 입장을 보였다. 특히 주한미군이 38선 이북 지역까지 진주하지 않는다는 보장이 있어야 한다는 점도 중국 내 전문가들이 한반도 통일문제를 다루면서 제기하는 전제조건 중의 하나였다. 한편, 중국 국책연구기관에서 한반도를 포함한 동아시아 국제관계를 연구하고 있는 한 전문가는 한반도 통일의 전제조건으로 핵무기가 없어야 한다는 점을 강조하였다.³⁶

다수의 전문가들이 한반도 현실에 부합하는 방향으로 통일이 이루어져야 한다는 입장을 밝혔는데, 이 점 역시 중국 내 북한 전문가들이 한국에 의한 한반도 통일에 대해 아직은 적극적으로 나서서 지지하지 않고 있음을 우회적으로 나타내 주는 것으로 볼 수 있다. 한반도 통일은 일차적으로 남북한이 주도해 나가야 하지만 주변국의 지지도 필요하다는 점을 강조함으로써, 중국의 국익에 부합되는 방향으로 진행되어야 한다는 인식을 보여 주었다.

미국과 군사동맹관계를 유지하고 있는 한국이 북한을 흡수하는 형태로 한반도 통일을 실현하는데 소극적으로 반응하였다. 독일식으로 통일이 이루어질 경우 한

³⁵ 중국 사회과학원 세계경제와 정치연구소의 웨리 박사는 북한의 개혁개방 촉진, 한반도 번영과 안정 촉진, 한반도 평화통일 촉진을 중국의 대 한반도정책의 3대 과제로 제시하였다. 薛力, “朝鮮問題的治本之道,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第9期 (2007. 9), p. 15.

³⁶ 이러한 입장은 元鵬, “中美關係與東北亞安全,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第9期 (2007. 9), pp. 8-9를 통해서도 드러나고 있다.

국의 경제·사회 안정에 미칠 부작용을 지적하면서 남북한이 합의를 통해 점진적으로 통일을 실현해 나가는 것이 바람직하다는 견해를 보였다. 중국과 긴 국경선을 접하고 있는 한반도에서 중국에 적대적이거나 비우호적인 강력한 통일국가가 탄생하는 것은 원치 않고 있음을 보여주었다. 중국이 아직은 북한의 전략적 가치를 중시하고 있으며, 한·중이 전면적 협력동반자관계 구축에 합의하고 안보영역에서도 협력을 진전시켜 나가고 있지만 한국을 완전히 신뢰하지 못하고 있기 때문으로 볼 수 있다.

엔지의 북한 전문가들은 베이징의 북한 전문가보다 한반도 통일에 대해 훨씬 절실하게 생각하고 있었다. 한반도 통일이 중국에 미칠 파급효과에 대한 의견에 큰 차이가 있었다. 경제측면에서는 한반도의 통일로 인해서 단기적으로는 엔지 지역의 경제발전에 소극적 영향을 받을 수 있으나, 중장기적으로는 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 판단하였다. 남북관계가 개선되고 한반도가 통일되면 한국자본의 엔지 진출이 일시적으로 감소할 수 있다는 우려를 제기하는 전문가도 있었으나, 중장기적으로는 엔지의 경제성장을 촉진하는 결과로 작용할 것이라는 의견이 많았다. 엔지지역 경제가 낙후되어 있는 결정적인 이유가 세계경제체제로부터 격리되어 있는 북한과 접경하고 있기 때문이라는 것이다.

IV. 결론: 평가와 시사점

이번 면담조사 결과 중국의 일반 대중(public opinion)과 국제관계 전문가들이 북한에 대해 지니고 있는 양극단적인 인식에 비해 북한전문가들은 극히 일부를 제외하고는 북한을 중국의 안보에 대한 완충지대로 간주하는 경향을 보였다. 중국 내 북한전문가들은 북한을 더 이상 동맹국으로 인식하지는 않고 있지만, 대미·일 및 대 한국 전략차원에서 협력관계를 유지하는 것이 중국의 국익에 도움이 된다고 판단하였다. 22명의 북한전문가 중 1명만이 북한을 중국에 부담이 될 뿐이라고 응답하였다. 최근 중국의 일반대중을 대상으로 한 여론조사에서 약 1/3 정도가 북한을 비우호적으로 보고 있는 것으로 나타나고 있는 사실과 비교한다면, 북한전문가들은 상대적으로 북한이 가지는 전략적 가치를 더 중시하고 북한과의 우호협력관계를 계속 유지해야 한다는 점을 중국 지도부에 건의하고 있는 것으로 보인다. 대미 관계와 국제기구를 주로 다루는 중국의 일반 외교안보 전문가들 사이에서 북한을 비판적으로 보는 의견들이 심심치 않게 제기되고는 있지만, 북한 핵실험과 같은 특

수한 경우를 제외하고는 이러한 인식이 실제 중국의 대북정책으로 적극 반영되지 않고 있는 것으로 보인다. 중국의 대북정책에는 북한전문가들의 인식, 즉 전략적 자산론이 더 중요하게 반영되고 있는 것으로 보인다.³⁷ 북한의 핵실험과 중국의 대북 제재 결의안 동참이라는 ‘사변’에도 불구하고 북한을 보는 중국 내 북한전문가의 인식에 근본적인 변화가 나타나지 않고 있음을 발견할 수 있었다.

중국 일반대중의 북한관은 북한전문가보다는 엘리트(지도부와 일반 국제관계 전문가)들의 북한관과 유사하게 나타났다. 이는 북한전문가보다는 대미관계 등 국제관계 전문가들이 언론에 노출되는 빈도수가 많고 사회적 영향력이 크기 때문인 것으로 보인다. 중국 일반대중들의 대북한 인식구조는 중국 정부와 언론이 보도하는 정보에 의해서 크게 영향을 받고 있는 것으로 해석된다.

제네바 북·미 양자대화와 김계관의 뉴욕발언 이후 중국의 일부 외교안보 전문가들 사이에서는 북핵 6자회담에서 중국의 영향력 약화 가능성에 대한 우려가 제기되었으나, 22명의 면담자 중 20명의 중국 내 북한전문가들은 북·미관계 개선에 대해 부정적으로만 보지 않는다는 입장을 보였다. 북·미관계의 완전한 정상화를 위해서는 해결해야 할 과제가 산적해 있고 북한이 미국과 사귀기 위해 중국이라는 버팀목을 버릴 수 있는 상황이 아니라는 이유에서다. 중국의 북한전문가들은 제한적이기는 하지만 중국이 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있다고 인식하기 때문에 북·미관계가 개선되더라도 북한이 중국과의 관계를 단절하지 못할 것으로 보았다. 이를 통해 볼 때 중국은 북·미관계 개선이 가져 올 부정적 영향에 대해서는 우려할 것이지만, 북·미관계 개선을 반대하지 않을 것으로 보인다.

북한 핵 위기가 고조된 시기에 면담조사가 실시된 이유로 인해, 한반도 통일에 대한 북한전문가들의 입장이 다소 비관적으로 나타났다. 면담자 22명 중 18명의 북한전문가들은 향후 15년 이상 김정일 정권이 유지될 것으로 보고, 한반도 통일은 이보다 오랜 시일을 필요로 할 것으로 보았다. 베이징에서 활동하고 있는 중국의 북한전문가들 중 상당수는 한반도 통일을 지지한다는 입장을 보이면서도 통일한국이 미국이나 일본의 세력권으로 편입될 수 있다는 점을 우려하였다. 이는 중국의 국제관계 전문가들과 마찬가지로 북한전문가들도 중·미관계 구도 속에서 북

³⁷ 최근 국제기구를 비롯한 국제무대에 적극적이고도 다양하게 참여함으로써 중국은 과거에 비해 특정 외교안보문제에 대한 보다 전문적인 지식과 견해를 필요로 하고 있다. Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?,” p. 153.

한을 인식하고 있으며, 2008년 5월 이명박 대통령의 방중을 계기로 한·중이 ‘전략적 협력동반자관계’로 관계를 격상하기로 합의했음에도 불구하고 한국에 대한 중국의 신뢰가 공고하지 못하다는 사실을 보여주는 것으로 해석된다. 한·중관계를 진정한 ‘전략적 협력동반자관계’로 발전시켜 나가기 위해서는 북한 급변사태 등 한반도 안보문제와 관련한 한·중 간에 발생할 수 있는 의구심과 우려를 해소하기 위한 다양한 노력이 선행되어야 한다.

베이징 소재 북한전문가보다 북한과 접경하고 있는 옌지의 북한전문가들이 한반도 통일에 대해 더 절실한 시각을 가지고 있었다. 이들은 한반도 통일문제를 안보전략 관점으로보다는 경제적 시각에서 평가하였다. 옌지지역의 경제가 동남부 지역에 비해 낙후한 이유의 하나가 세계경제체제로부터 격리되어 있는 북한과 접경해 있다는데 있다고 보고, 중국 동북지역 경제성장에 긍정적으로 영향을 미칠 것이라면서 베이징의 전문가에 비해 한반도 통일을 더 지지하였다. 베이징의 전문가들이 북한을 거시적 국제관계 시각에서 보는 반면, 조선족 자치지역의 전문가들은 지역의 안정과 발전에 미칠 영향을 고려하여 인식하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 대 중국 외교안보정책도 베이징만을 겨냥하기보다 옌지 등 중국의 지방의 입장과 인식도 고려하여 추진할 필요가 있으며, 중국 내 조선족과 동북지역을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

상기 중국 내 북한전문가들의 대 북한 인식을 감안할 때, 중국은 상당기간 동안 북한에 대한 지지와 지원정책을 지속할 것으로 예상되며 중국과 북한 간에 우호협력관계가 큰 변화 없이 유지될 것으로 보인다. 다만, 중국의 대외정책 결정과정에서 국제관계 전문가와 대중의 여론이 점점 더 많은 영향력을 행사하게 되고 북한을 부담으로 인식하는 경향도 확산될 것으로 보이기 때문에, 중국의 대북지지와 지원은 무조건적이 아니라 선택적이고 제한적으로 이루어질 것이다.

중국의 엘리트들과 외교안보 전문가들이 북한문제를 다루면서 중·북관계 차원만 고려하는 것이 아니라 중·미관계를 중요한 변수로 삼고 있다는 사실을 고려하여, 중국 내 북한전문가뿐만 아니라 대미관계 등 국제관계 전문가와도 교류와 소통을 강화하는 것이 필요하다. 아직까지는 중국의 최고 지도부가 대북정책을 결정하는 과정에서 북한을 전략적 자산으로 보는 유관 부서의 관료들과 국책연구기관 북한전문가의 시각을 크게 반영하고 있는 것으로 보이기 때문에, 중국 내 북한전문가와와의 접촉을 강화해야 할 것이다. 동시에 중국이 국제 규범을 따르고 ‘책임대국론’을 강조하는 추세를 보이고 있다는 점에서, 중국 내 국제관계 전문가들과 일반 대중의 대 북한 인식변화에 대해서도 세심한 관찰과 유의가 필요하다.

중국의 북한전문가들도 중국의 대북한 영향력이 제한적이라는데 일치된 의견을 보였다. 한반도에서 안정과 평화가 유지되기를 바라기 때문에, 중국은 북핵문제와 북한문제가 악화되지 않도록 하기 위해 일정 정도의 영향력을 행사할 것이지만 북한의 정책이 근본적으로 변화되도록 할 정도의 강력한 조치를 취하려는 의지가 부족한 것으로 보인다. 이러한 사실은 한국이 북핵문제와 북한문제 해결을 위해 중국의 역할을 일정 부분 활용할 필요성은 있지만, 이에 과도하게 의존하는 것은 바람직하지 않을 수 있음을 의미한다. 중국과 북한의 상호 상대방에 대한 신뢰가 그다지 높지 않다는 점에서도 중국을 활용한 대북 정책은 신중하게 추진되어야 한다. 한국은 대북정책을 추진하면서 남북채널, 대미채널, 대중채널 그리고 일·러 및 국제기구채널 등을 종합적으로 활용하는 것이 바람직하다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

면담조사자

1. 면담조사자 직업

- 정부관료 1명
- 국책연구원 9명
- 신문기자 3명
- 대학교수 9명

2. 면담조사자 연령분포

- 30대 2명
- 40대 4명
- 50대 8명
- 60대 7명
- 70대 1명

3. 면담조사자 거주지

- 베이징 17명
- 옌지 5명

참고문헌

김재철. “북한-중국간 외교관계: 특수관계에서 보편적 관계로.” 윤정석 편. 『통일환경론』. 서울: 오름, 1996.

김홍규·최명해. “양빈사건과 북한-중국관계.” 『한국정치학회보』. 제39집 1호, 2005년 봄.
박영호·배정호·신상진·조한범. 『한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

박홍서. “북핵위기시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구: 대미관계 변화를 주요 동인으로.” 『국제정치논총』. 제46집 1호, 2006.

신상진. 『중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

- 이동률. “중국의 대북한 영향력에 대한 실증연구.” 『중국의 대내외 정치환경의 변화와 한국의 대응전략』. 전국경제인연합회 China Forum 연구시리즈 2, 2005.
- 이종석. 『중국-북한관계』. 서울: 중심, 2000.
- 이희욱. “중국의 대북한정책 변화의 함의: 동북4성론 논란을 포함하여.” 『현대중국연구』. 제8집 1호, 2006.
- 정재호. 『중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제』. 서울: 나남출판, 1999.
- 朱建榮. “북한-중국관계의 특수성.” 『극동문제』. 1997년 4월호.
- 한석희. “6자회담과 중국의 딜레마.” 『국제정치논총』. 제45집 1호, 2005.
- 王忠文. “從新的角度密切關注朝鮮問題與東北亞局勢.” 『戰略與管理』. 2004年 第4期. 2004. 8.
- 王逸舟. “中國外交三十年: 對進步與不足的若干思考.” 『中國外交』. 2007年 第12期. 2007. 12.
- 元 鵬. “中美關係與東北亞安全,” 『世界經濟與政治』. 2007年 第9期. 2007. 9.
- 尹承德. “美國亞太戰略新態勢.” 『國際問題研究』. 2008年 第1期. 2008. 1.
- 石源華. “六方會談面臨的新挑戰與東北亞安全合作.” 『現代國際關係』. 2007年 第8期. 2007. 8.
- 朱 鋒. “中國朝核政策和策略的變化.” 『中國戰略』. 第3期. 2004年 7月.
- _____. “中國的外交斡旋與朝核問題六方會談.” 『中國外交』. 2006年 第8期, 2006. 8.
- 杜念中. “中國仍需朝鮮東北亞戰略格局不會變.” <http://www.chinesenewsnet.com/Mainnews/Opinion/2006_10_9_17_55_32_41.html> (검색일: 2006. 10. 9).
- 李開盛. “中國對朝核問題影響的定量分析.” 『世界經濟與政治』. 2007年 第4期. 2007. 4.
- 林利民. “朝核危機管理與中國的外交抉擇.” 『現代國際關係』. 2006年 第8期. 2006. 8.
- 楊 勇. “中國外交中的地方因素.” 『中國外交』. 2007年 第10期. 2007. 10.
- 沈驥如. “維護東北亞安全的當務之急.” 『世界經濟與政治』. 2003年 第9期. 2003. 9.
- 時殷弘. “朝鮮核危機與中國的至高戰略利益.” 『中國評論』. 2003年 2月號. 2003. 2.
- 邵 峰. “朝核問題的發展前景與東北亞安全機制建設.” 『世界經濟與政治』. 2007年 第9期. 2007. 9.
- 崔志鷹. “朝美接近: 發展前景及對東北亞局勢的影響.” 『中國評論』. 2007年 7月號. 2007. 7.
- 崔立如. “朝鮮半島安全問題: 中國的作用.” 『現代國際關係』. 2006年 第9期. 2006. 9.
- 薛 力. “朝鮮問題的治本之道.” 『世界經濟與政治』. 2007年 第9期. 2007. 9.
- Christensen, Thomas F. “Chinese Realpolitik.” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5. September/October 1996.
- Cody, Edward. “Chinese Envoy Gave N. Korea Data to South, Officials Say Diplomat Removed, Accused of Betraying State Secrets.” <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/12/AR2007091202428.html>> (검색일: 2007. 9. 13).
- Fewsmith, Joseph and Stanley Rosen. “The Domestic Context of Chinese Foreign

- Policy: Does Public Opinion Matter?." David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2001.
- Garrett, Banning and Bonnie Glaser. "Looking Across the Yalu: Chinese Assessments of North Korea." *Asian Survey*, Vol. 35, No. 6. June 1995.
- Glaser, Bonnie and Wang Liang. "North Korea: The Beginning of a China-U.S. Partnership?." *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 3. Summer 2008.
- Glaser, Bonnie, Scott Snyder and John S. Park. "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views on Economic Reform and Stability in North Korea." United States Institute of Peace Working Paper, January 3, 2008. <http://www.usip.org/pubs/working_papers/wp6_china_northkorea.pdf>. <<http://www.chinaiiss.org/observe/iiss011>>.
- Kim, Samuel S. "The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform." David M. Lampton, ed. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2001.
- Pei, Minxin. "Beijing Should Pull the Plug on Pyongyang." *Strait Times*, December 28, 2006.
- Pomfret, John. "As Talks begin, China Views North Korea as Risk." *The Washington Post*. August 27, 2003.
- "Publics of Asian Powers Hold Negative Views of One Another." <<http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=255>>.
- Scobell, Andrew and Michael R. Chambers. "The Fallout of a Nuclear North Korea." *Current History*, Vol. 104, No. 683. September 2005.
- Shambaugh, David. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2.
- Tkacik Jr., John J. "Does Beijing Approve of North Korea's Nuclear Ambitions?." *Backgrounder*, No. 1832. March 15, 2005.
- Twining, Daniel. "America's Grand Design in Asia." *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3. Summer 2007.
- You, Ji. "Understanding China's North Korea Policy." *China Brief*, Vol. 4, Issue 5. March 4, 2004.
- You, Ji. "Why Are The Six-Party Talks Failing? A Chinese Perspective." *China Brief*, Vol. 5, Issue 5. April 2005.
- Yuan, Jing-dong. "China's New North Korea Policy." <<http://www.atimes.com/China/HK14Ad02.html>>.
- Zhang, Xiaoming. "The Korean Peninsula And China's National Security: Past, Present And Future." *Asian Perspective*, Vol. 22, No. 3. 1998.

Abstract

China's Changing Perceptions on North Korea: Interview Research on China's North Korea Specialists

Sang-jin Shin

This paper tries to examine how China perceives North Korea through interview research on China's North Korea specialists before and after North Korea executed nuclear test in early October 2006. Under the premise that North Korea's nuclear test changed China's perceptions on North Korea considerably, the author asked 22 China's North Korea specialists how long Kim Jong-Il regime will sustain, who will succeed Kim Jong-Il, how North Korea's nuclear issue will be solved, how the relations between China and North Korea will be developed, and when and how the Korean Peninsula will be unified and how China will respond toward it in order to deduce China's changing perceptions to North Korea before and after North Korea's nuclear test.

The main result of this study is that almost all of China's North Korea specialists still perceive North Korea as a 'buffer zone' to China's security although the relations between China-North Korea had strained seriously because of North Korea's nuclear test in spite of Hu Jintao's request not to do. Even though China's North Korea specialists didn't regard North Korea as a military alliance any more, they thought that it would not for China's national security interests to break cooperative relations with North Korea.

The result of this interview research also showed that China's North Korea specialists won't be so supportive on unification of the Korean Peninsula. And the North Korea specialists in Beijing were more negative on unification of the Korean Peninsula than the North Korea specialists in Yanji which located in northeast China.

Another point of this research results is that China's North Korea policy will be affected by Sino-U.S. relations, and China and North Korea will maintain their traditional friendship and cooperation for several years.

Key Words: China-North Korea relations, China's perception on North Korea, interview research, North Korea's nuclear test

법이론과 법정책의 관점에서 접근한 새터민 이혼소송*

양 천 수**

- I. 서론
- II. 북한의 특수한 법적 지위
- III. 북한이탈주민보호법에 따른 해결책과 그 문제점
- IV. 문제점 검토 및 해결방안
- V. 글을 맺으며

국문요약

지난 2007년 6월 우리 가정법원은 북한에 자신의 배우자를 두고 온 새터민이, 북에 있는 자신의 배우자와 이혼하는 것을 허용하는 쪽으로 태도를 결정하였다. 이러한 법원의 태도는, 어서 빨리 남한에 정착하고픈 새터민의 관점에서 보면 환영할 만한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 가정법원 판결은 쉽사리 해결하기 힘든 법이론적인 문제를 던진다. 가장 우선적으로 이혼 소송에 대한 남한의 재판관할권이 북한에도 미칠 수 있는가 하는 점이다. 이는 남한과 북한이 형성하고 있는 특수한 관계에서 볼 때 복잡해진다. 왜냐하면, 남한의 관점에서 볼 때, 북한은 대내적으로는 여전히 남한의 일부이지만, 대외적으로는 국제법상 한 국가로 인정할 수 있기 때문이다. 대내적인 관계와 대외적인 관계에 따라, 북한의 법적 지위가 분열되고 있는 것이다. 이러한 이유에서 북한에 대해서는 남한의 국내법이 적용되어야 하는지, 그게 아니면 국제법이 적용되어야 하는지 문제된다. 이러한 문제는 남한

과 북한이 분단의 상태에서 통일을 향해 점진적으로 나아가는 과정에 있기 때문에 등장하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 문제는 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'이 이혼의 특례에 관한 제19조의 2를 신설하였다고 해서, 근본적으로 해결할 수 있는 것은 아니다.

이 글은 이러한 법이론적-실정법 해석론적인 문제를 살펴보는 데 목표를 둔다. 먼저 북한의 특수한 법적 지위를 살펴보고(II), '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'이 어떻게 새터민의 이혼 문제를 해결하고 있는지, 그리고 여기에는 어떤 문제가 있는지 검토한다(III). 마지막으로 장차 이 문제를 어떻게 해결하는 것이 바람직한지 그 방향을 제시해보고자 한다(IV).

주제어: 새터민, 새터민 이혼소송, 북한이탈주민보호법, 북한의 법적 지위, 상호합법성, 산토스

* 이 논문의 완성도를 높이는 데 도움을 주신 영남대학교 대학원의 조원현 박사과정생과 익명의 심사위원들에게 감사를 드린다.

** 영남대학교 법과대학 교수

I. 서론

남한과 북한은 현재 분단 상태에 놓여 있으면서, 각자 통일을 지향하고 있다. 이러한 이유에서 기존의 실정법 해석론으로는 쉽게 해결하기 어려운 법적인 문제가 종종 발생하기도 한다. 북한이탈주민, 즉 ‘새터민’이 자신의 배우자를 북한에 남겨 놓고 홀로 북한을 이탈한 경우, 이 새터민이 남한의 법에 따라, 북에 있는 자신의 배우자를 상대로 이혼 소송을 제기할 수 있는지와 같은 문제도 그 한 예가 될 수 있다.¹ 이와 관련하여 지난 2007년 6월 22일자 연합뉴스는 “새터민-北배우자 이혼 가능”이라는 제목 아래 다음과 같은 기사를 실었다.²

“새터민(북한이탈주민)들이 북한에 두고 온 배우자와 이혼하고 남한에서 재혼할 수 있도록 하는 첫 판결이 나왔다. 서울 가정법원 가사8단독 이현영 판사는 북한의 배우자에 대한 새터민 13명의 이혼청구를 받아들였다고 22일 밝혔다. 새터민들의 이혼은 북한을 법률상 관할로 볼 수 있는지 등의 문제로 어려움을 겪어왔지만 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(이하 북한이탈주민보호법)이 최근 개정되면서 새터민들이 북한의 배우자를 상대로 이혼을 청구할 수 있게 됐다. 재판부는 ‘북한이탈주민보호법의 개정 취지와 원고가 북한을 이탈하게 된 경우, 배우자가 남한에 거주하는지 여부가 불명확한 점, 남북이 나뉘어 주민 사이의 왕래나 서신 교환이 자유롭지 못한 현재 상태가 가까운 장래에 해소될 개연성이 크지 않은 점 등을 종합해 보면 혼인관계를 계속하기 어려운 중대한 사유가 있다고 할 수 있다’며 이혼 청구를 받아들였다. 북한에 두고 온 배우자와의 이혼을 가능케 하는 이번 첫 판결로 4월말 현재 가정법원에 접수돼 있는 429건의 새터민 이혼 소송 처리가 빨라지게 된 것은 물론 유사한 이혼 소송도 잇따를 것으로 보인다. 2003년 3월부터 새터민들이 호적을 취득할 때 북한에서의 혼인 여부와 배우자를 기재하도록 한 뒤 남한에서 재혼을 했거나 재혼을 앞둔 새터민들의 이혼 소송이 잇따랐다. 그러나 북한에서 한 혼인이 유효한 지, 남북 간 혼인관계에 대해 남한에서 이혼이 가능한 지, 북한의 배우자에게 송달은 어떻게 할 것인지 등 법적인

¹ 이 문제에 관해 그 동안 발표된 연구문헌으로는 문흥안, “북한이탈주민의 남한사회 정착과정상의 법적 문제점과 그 개선방안-호적문제를 중심으로-”, 『인권과 정의』, 제334호 (2004. 6), p. 16 ff.; 정상규, “탈북자 이혼사건에 관한 연구”, 『사법논집』, 제38집 (2004), p. 638 ff.; 신한미, “북한이탈주민의 이혼소송”, 『통일사법정책연구(1)』, 법원행정처, 2006, p. 83 ff.; 신영호, “새터민의 이혼소송”, 『인권과 정의』, 제368호 (2007. 4), pp. 114-126 등 참고; 또한 간접적으로 이 문제를 논하는 지봉도, “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구”, 『통일정책연구』, 제14권 제2호 (통일연구원, 2005. 12), pp. 101-128 참고.

² (서울=연합뉴스) 백나리 기자(기사입력 2007. 6. 22 16:12).

로 미쳐 해결되지 않는 문제점들이 있었고, 올해 1월 북한이탈주민보호법이 개정됨에 따라 새터민들이 북한의 배우자에 대해 이혼을 청구할 수 있는 법적 근거가 마련됐다.”

이 기사에 따르면, 이제 우리 법원(더욱 정확하게 말하면 서울가정법원)은 북한에 자신의 배우자를 두고 온 새터민이, 북에 있는 자신의 배우자와 이혼하는 것을 허용하는 쪽으로 태도를 결정한 것 같다. 이러한 법원의 태도는, 어서 빨리 남한에 정착하고픈 새터민의 관점에서 보면 환영할 만한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 가정법원 판결은 쉽사리 해결하기 힘든 법이론적인 문제를 던진다. 가장 우선적으로 남한의 가정법원이 새터민의 이혼 소송 사건에 대해 재판관할권을 행사할 수 있는가 하는 점을 꼽을 수 있다. 그 이유는, 새터민의 이혼 소송 사건은 남한에 거주하는 새터민뿐만 아니라, 북한에 거주하는 새터민의 배우자를 소송당사자로 하기 때문이다. 이는 남한과 북한이 형성하고 있는 특수한 관계에서 볼 때, 더욱 복잡해진다. 왜냐하면, 남한의 관점에서 볼 때, 북한은 대내적으로는 여전히 남한의 일부이지만, 대외적으로는 국제법상 한 국가로 인정할 수 있기 때문이다. 대내적인 관계와 대외적인 관계에 따라, 북한의 법적 지위가 분열되고 있는 것이다. 이러한 이유에서 북한에 대해서는 남한의 국내법이 적용되어야 하는지, 그게 아니면 국제법(더욱 정확하게 말해 국제사법)이 적용되어야 하는지 문제된다. 이러한 문제는 남한과 북한이 분단의 상태에서 통일을 향해 점진적으로 나아가는 과정에 있기 때문에 등장하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 문제는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’(이하 ‘북한이탈주민보호법’이라 약칭한다)이 이혼의 특례에 관한 제19조의 2를 신설하였다고 해서, 근본적으로 해결할 수 있는 것은 아니다.

한편 실정법 해석론의 측면에서도 새터민 이혼 소송은 음미해 보아야 할 문제를 갖고 있다. 첫째, 자신의 배우자가 북한 지역에 있다는 것이, 민법 제840조 제6호가 규정한 “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”에 해당하는지 살펴보아야 한다. 둘째, 북한이탈주민보호법은 제19조의 2 제3항을 통해 민사소송법 제195조가 규정하는 ‘공시송달’의 방법으로써 이혼할 수 있도록 하고 있다. 말하자면, 북한에 있는 배우자가 법정에 출두하지 않아도 이혼을 허용하겠다는 것이다. 그러나 이러한 규정이 자칫 새터민 배우자의 절차적 참여권을 침해하는 것은 아닌지 생각해 보아야 한다.

이 글은 이러한 법이론적-실정법 해석론적인 문제를 살펴보는데 목표를 둔다. 물론 이 글은 이른바 ‘기초법학’의 차원에서 새터민 이혼 소송을 다루고자 하므로,

아무래도 전자에 비중을 둘 수밖에 없을 것이다. 실정법 해석론에 관한 문제는 간단하게 언급하는데 그치고자 한다.

II. 북한의 특수한 법적 지위

먼저 논의의 전제로서 북한이 특수하게 지니고 있는 법적 지위부터 검토한다.³ 이는 북한을 국제법상 독립된 주권국가로 인정할 수 있는지에 관한 것인데, 북한이 국제법상 국가인지 여부에 따라 남한의 재판권이 북한에 미치는지 여부도 그 결과가 달라질 수 있기 때문이다.

1. 한반도의 일부로서 북한

북한은 남한에 대한 관계에서 볼 때 특수한 법적 지위를 갖추고 있다. 이를 한마디로 표현하면, 북한은 국가이면서 동시에 국가가 아닌 모순성을 갖고 있다는 것이다. 이를 자세히 말하면 다음과 같다. 우선 국내법, 특히 헌법의 측면에서 보면, 북한은 독자적인 국가가 아니다. 왜냐하면, 대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 하여, 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 포함하고 있기 때문이다. 다시 말해, 북한 지역은 한반도에 속하는 지역이고, 한반도 전체가 대한민국, 즉 남한의 영토에 해당하는 이상, 북한 지역도 남한에 속한다는 것이다. 다만 ‘휴전’이라는 장애 때문에, 대한민국의 주권이 사실상 북한 지역에 미치지 못하고 있을 뿐이라고 한다.⁴ 따라서 남한의 시각에서 볼 때, 북한은 합법적인 정권이 아니며, 그러므로 북한의 주권성도 인정할 수 없다. 남한의 ‘국가보안법’은 이러한 시각을 전제로 깔고 있으며, 따라서 북한은 ‘반국가단체’에 지나지 않을 뿐이다.⁵ 이처럼 북한이 ‘반국가단체’에 지나지 않으면, 현재 북한이 마련하고 있는 각종 법체계는 합법성을 인정받을 수 없다. 사실이 그렇다면, 북한의 혼인법도 합법성을 획득할 수 없고⁶, 이러한 혼인법에 따라 북한에서 창설한

³ 아래의 내용은 기본적으로 양천수, “상호합법성의 측면에서 접근한 북한 인권 문제-북한 인권에 대한 법정책의 방향,” 『공법학연구』, 제8권 제2호 (2007. 5), pp. 215-216 참고.

⁴이는 우리 대법원의 기본 태도이다. 가령 대법원 1990. 9. 25. 선고, 90도1451 판결; 대법원 1997. 11. 20. 선고, 97도2021 판결 등 참고.

⁵이에 관해서는 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응,” 『남북한 유엔가입과 한반도 통일문제의 공법적 대응』 (한국공법학회, 1991), p. 132.

⁶북한의 혼인법에 관해서는 법원행정처, 『북한의 가족법』 (서울법원행정처, 1998) 참고.

혼인관계도 모두 무효라고 볼 수밖에 없다. 그러므로 새터민은 북한에서 혼인을 하지 않은 것이라고 볼 수밖에 없으므로, 새터민이 이혼을 청구한다는 것 자체가 논리적으로 성립할 수 없다. 물론 북한을 국가로 인정할 수 없다는 주장에서 논리 필연적으로 북한의 혼인법이 모두 무효라는 결론을 도출할 수 있는 것은 아니다. 북한이 국가인지 여부와, 북한이 마련하고 있는 법적 제도가 유효한지 여부를 별개로 취급하여 판단할 수도 있기 때문이다. 그러나 북한이 ‘반국가단체’라고 하는 주장에는, 북한이 마련해 놓고 있는 각종 법적 제도를 승인할 수 없다는 의미도 내포하고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 주장에 충실하고자 한다면, 그 논리적 귀결로서 북한의 혼인법에 따라 북한에서 창설한 혼인관계를 모두 무효라고 보는 것이 타당하다고 생각한다. 물론 이러한 경우에도 새터민이 북한에서 창설한 혼인관계를 ‘사실혼’ 관계로 볼 여지는 남아 있다. 그러나 이렇게 사실혼이 성립한다 하더라도, 사실혼에 대한 이혼청구는 현행 민법상 인정할 수 없다. 사실혼은 ‘해소’에 의해 종료하기 때문이다.⁷

2. 주권국가로서 북한

그러나 다른 한편 북한은 주권적인 국가로 인정을 받고 있기도 하다. 우선 1991년 남한과 북한이 동시에 국제연합에 가입하면서, 국제법상 북한은 독립된 주권국가로 승인을 받게 되었다. 말하자면, 북한은 독자적인 주권과 외교권을 갖게 된 셈이다. 이러한 맥락에서 남북기본합의서는 북한을 통일을 위해 함께 나아가고 협력해야 할 동반자로 이해한다. 이러한 북한의 이중적인 측면은 이미 우리 헌법도 예정하고 있었다. 한편으로 헌법은 위에서 언급한 제3조를 통해 북한의 국가성을 인정하지 않는다. 그러나 다른 한편 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 하여, 한반도가 분단국가임을 암시하면서, 남과 북의 협력을 통한 평화통일을 대한민국의 목표로 규정하고 있다. 이는 곧 헌법이 간접적으로 북한 역시 한 국가임을 암시하고 있다고 해석할 수 있다. 이는 헌법 제3조와 제4조가 서로 모순될 수 있음을 보여준다. 바로 이러한 이유에서 그 동안 국내 헌법학에서는 헌법 제3조와 제4조의 모순성을 해결하기 위해 다양한 논의가 전개되기도 하였다.⁸

⁷ 사실혼에 관해서는 기본적으로 윤진수, “사실혼배우자 일방이 사망한 경우의 재산문제,” 『저스티스』, 제100호 (2007. 12), pp. 5-39 참고.

⁸ 이에 관해서는 우선 이부하, “영토조항에 대한 규범적 평가,” 『통일정책연구』, 제15권 제1호 (통

3. 잠정적인 결론

여기서 헌법 제3조와 제4조의 모순관계 그리고 북한의 모순적인 지위를 자세하게 논하지는 않기로 한다. 이에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어진 상태이기 때문이다. 다만 기존의 대법원 판례 혹은 헌법재판소가 바라보는 것처럼, 북한을 단순히 반국가단체로 취급하는 것은 그리 타당한 태도가 아니라는 점을 지적하고 싶다. 그 이유를 다음과 같이 말할 수 있다. 우선 북한이 그 동안 국제사회에서 쌓아온 지위 그리고 남한과 북한이 국제연합에 동시에 가입했다는 현실에 비추어 볼 때, 북한의 국가성을 인정하지 않는 것은 그리 적절해 보이지 않는다. 이미 국제관계에서 북한은 주권국가의 지위를 누리고 있다. 나아가 남북기본합의서 같은 문서들도 북한을 ‘동반자’로 규정하고 있다는 점에서, 남한과 북한의 관계에서도 북한을 최소한 ‘사실상의 국가’로 이해하는 것이 바람직하지 않을까 생각한다. 물론 이렇게 북한의 국가성을 인정한다고 해서, 당연히 북한을 국가보안법의 적용대상에서 제외해야 한다는 결론이 도출되는 것은 아니다. 북한이 핵무기 등을 통해 우리의 안보와 평화를 위협하는 한, 설사 북한을 한 주권국가로 인정한다 하더라도, 북한에 대해 국가보안법을 적용할 여지는 남아있는 것이다. 한편 북한의 국가성을 인정한다 하더라도, 이러한 결론이 헌법 제3조에 어긋나는 것은 아니라고 생각한다. 헌법 제3조는 이제는 ‘헌법변천’을 통해 그 의미내용이 바뀌었고⁹, 따라서 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”가 아니라, “통일 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서가 되어야 한다.”는 내용의 당위명제를 표현하고 있다고 보아야 한다.¹⁰ 이렇게 이해를 하면, 헌법 제3조는 제4조의 목표가 된다고 해석할 수 있다. 헌법 제3조와 제4조는 ‘목적-수단’ 관계를 형성하고 있다고 말할 수 있는 것이다. 이를 통해 헌법 제3조와 제4조에서 보이는 듯한 모순을 제거할 수 있을 것이다.

일연구원, 2006), pp. 317-336 참고; 이 논문은 헌법 제3조와 제4조의 관계에 관한 많은 문헌을 충실하게 소화하고 있다.

⁹ 헌법변천에 관해서는 계희열, 『헌법학(상)』 (서울: 박영사, 2000), p. 101; A. Voßkuhle, Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel?, in: *Der Staat* (2004), p. 451 ff.

¹⁰ 장명봉, “통일문제와 관계법의 괴리-통일정책과 헌법문제를 중심으로,” 『사상과 정책』, 제6권 제3호 (1989 가을호), p. 12; 강경근, “헌법적 국가의 존립조건과 권력양태,” 『고시계』, 제406호 (1990. 12), p. 74; 양건, “남한의 통일방안을 어떻게 볼 것인가,” 『공법연구』, 제22집 제1호 (1994. 4), pp. 223-225; 헌법 제3조를 헌법변천으로 보는 것에 반대하는 견해로 이부하, “영토 조항에 대한 규범적 평가,” p. 330.

4. 새터민 이혼 소송에 대한 시사점

이렇게 북한을 ‘사실상의 국가’로 인정할 수 있다면, 이러한 전제로부터 우리는 새터민 이혼 소송에 대해 어떤 시사점을 이끌어낼 수 있을까? 우선 가장 명백한 것은, 이혼에 관해 규정하는 민법 제840조가 직접 북한에 적용될 수는 없다는 것이다. 더욱 정확하게 말하면, 새터민의 현 배우자, 즉 북한 주민으로서 북한에 거주하고 있는 배우자에 대해서는 원칙적으로 민법 제840조가 적용될 수 없다는 것이다. 그 이유는 민법 제840조는 남한의 재판권이 미치는 영역에서 적용되는데, 만약 우리가 북한을 ‘사실상의 국가’로 본다면, 북한에 대해서는 남한의 재판권이 미치지 않는다고 보아야 하고, 그러므로 민법 제840조 역시 북한에 적용되지 않는다고 보아야 하기 때문이다. 따라서 새터민 이혼 소송을 해결하려면, 국내 민법이 아닌 다른 법률을 생각해 보아야 한다.

그렇다면 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 법률로 ‘국제사법’을 거론할 수 있다.¹¹ 왜냐하면, 국제사법은 “외국적 요소가 있는 법률관계에 관하여 국제재판관할에 관한 원칙과 준거법을 정함을 목적”으로 하기 때문이다(국제사법 제1조). 그러므로 국제사법은 제39조에서 ‘이혼’에 관해 규정한다.¹² 만약 우리가 새터민 이혼 소송을 “외국적 요소가 있는 법률관계”로 본다면, 이에 대해 국제사법 제39조를 적용할 수도 있을 것이다. 그런데 여기서도 문제가 없지 않다. 왜냐하면, 비록 북한을 ‘사실상의 국가’로 볼 수 있다 하더라도, 북한이 남한에 대해 ‘외국’인지는 명확하지 않기 때문이다. ‘사실상의 국가’와 ‘법적인 국가’ 사이에는 분명 개념적인 차이가 존재하고, ‘외국’은 ‘법적인 의미에서 본 외국’을 전제로 한 것이므로, 북한을 국제사법이 적용되는 ‘외국’이라고 보기는 쉽지 않다. 만약 남한과 북한이 국제사법에 관한 협약을 체결하였다면, 문제는 쉽게 해결할 수 있다. 그러나 이에 관한 명확한 합의가 없는 상황에서는, 새터민 이혼 소송을 국제사법으로 해결할 수도 없는 노릇이다.¹³ 그러므로 우리는 다른 방안을 모색할 수밖에 없다. 이러한 이유에서 정부가 고육지책으로 내놓은 것이 북한이탈주민보호법 제19조의 2이다.

¹¹ 이 문제에 관해서는 우선 임성권, “탈북자의 이혼 청구에 있어서의 국제사법적 문제-서울가정법원 2004년 2월 6일 선고 2003드단58877 판결을 계기로-,” 『국제사법연구』, 제10호 (2004), pp. 413-426 참고.

¹² 국제사법 제39조(이혼): “이혼에 관하여는 제37조의 규정을 준용한다. 다만, 부부중 일방이 대한민국에 상거소가 있는 대한민국 국민인 경우에는 이혼은 대한민국 법에 의한다.”

¹³ 같은 견해로는 신영호, “새터민의 이혼소송,” p. 121; 지봉도, “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구,” pp. 112-115; 이러한 이유에서 지봉도, 앞의 논문(주1)은 해결방안으로서 ‘남북준국제사법’을 체결해야 한다고 역설한다(pp. 115-117).

Ⅲ. 북한이탈주민보호법에 따른 해결책과 그 문제점

그러면 북한이탈주민보호법은 어떻게 이 문제를 해소하고 있는가?¹⁴ 아래에서는 북한이탈주민보호법 제19조의 2를 중심으로 하여, 북한이탈주민보호법이 어떻게 이 문제에 대응하고 있는지 간단하게 살펴보도록 한다.

1. 북한이탈주민보호법의 목적과 적용대상

북한이탈주민보호법은 “군사분계선이북지역(이하 ‘북한’이라 한다)에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함”을 목적으로 하는 법을 말한다(북한이탈주민보호법 제1조).¹⁵ 이 법에 따르면, ‘북한이탈주민’이란 “북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자”를 뜻한다(제2조 제1호).¹⁶ 이러한 북한이탈주민보호법은 “대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민”을 적용대상으로 한다(제3조). 그러므로 아직 북한에 남아 있는 북한 주민으로서, 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시하지 않은 새터민의 배우자에 대해서는 이 법이 적용되지 않는다.

2. 북한이탈주민보호법 제19조의 2를 통한 이혼 허용

위에서 언급한 것처럼, 정부는 북한이 지니고 있는 특수한 법적 지위를 고려하여, 새터민의 이혼 문제를 해결하고자 지난 2007년 1월 26일 북한이탈주민보호법에 제19조의 2를 신설하였다.¹⁷ 이에 따르면, 새터민은 다음과 같은 방법과 절차를 통해 이혼청구를 할 수 있다.

가. 원칙

북한이탈주민보호법 제19조의 2 제1항은, “제19조의 규정에 따라 가족관계등록

¹⁴ 북한이탈주민보호법에 관해서는 제성호, “북한이탈주민법의 문제점과 개선방안,” 『통일정책연구』, 제11권 제2호 (통일연구원, 2002. 12), pp. 227-254.

¹⁵ 이하 북한이탈주민보호법은 법명을 표시하지 않고 인용한다.

¹⁶ 여기서는 ‘북한이탈주민’과 ‘새터민’을 같은 의미로 사용하고자 한다.

¹⁷ 이 규정은 2007년 2월 27일부터 시행되었다.

창설한 자 중 북한에 배우자가 있는 자는 그 배우자가 남한지역에 거주하는지 여부가 불명확한 경우 이혼을 청구할 수 있다.”고 규정한다. 이 원칙적 규정에 따르면, 새터민이 이혼청구를 하기 위해서는 먼저 북한이탈주민보호법 제19조에 따라 가족관계등록을 창설해야 한다. 가족관계등록을 창설한다는 것은, “출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록”을 새롭게 만드는 것을 뜻한다(가족관계의 등록에 관한 법률 제1조). 그렇다면 북한이탈주민보호법 제19조의 2 제1항에 따라 이혼청구를 할 수 있는 새터민은, 이미 남한지역에서 혼인 등을 통해 새롭게 가족관계를 창설한 사람이어야 한다. 둘째, 이 새터민은 북한에 배우자를 두고 있는 사람이어야 한다. 즉, 남한에서 혼인을 하기 이전에, 이미 북한에서 혼인을 한 사람이어야 한다. 셋째, 북한에 두고 온 배우자가 남한에 거주하는지 여부가 불명확해야 한다. 그러므로 만약 그 배우자가 현재 남한에 거주하고 있다는 사실이 확인되면, 새터민은 북한이탈주민보호법 제19조의 2에 따라 이혼청구를 할 수 없다.

나. 방법 및 절차

그러면 새터민은 구체적으로 어떻게 이혼청구를 할 수 있는가? 이에 관해 북한이탈주민보호법 제19조의 2 제3항은, “제1항의 규정에 따른 이혼을 청구하고자 하는 자는 배우자가 보호대상자에 해당하지 아니함을 증명하는 통일부장관의 서면을 첨부하여 서울가정법원에 재판상 이혼청구를 하여야 한다.”고 규정한다. 이에 따르면, 새터민은 우선 북한에 거주하는 자신의 배우자가 보호대상자에 해당하지 않는다는 증명을 통일부장관으로부터 받아야 한다. 여기서 ‘보호대상자’는 북한이탈주민보호법에 의하여 “보호 및 지원을 받는 북한이탈주민”을 말하므로(제2조 제2호), 이러한 보호대상자에 해당하지 않는 배우자란 북한이탈주민이 아닌 배우자라고 말할 수 있다. 나아가 새터민은 통일부장관으로부터 자신의 배우자가 보호대상자가 아님을 증명하는 서면을 받아, 이를 첨부하여 서울가정법원에 재판상 이혼청구를 하여야 한다.

한편 이렇게 새터민이 북한에 거주하는 자신의 배우자에 대해 재판상 이혼청구를 한 경우에는, 현실적으로 북한의 배우자가 남한의 서울가정법원 재판정에 출석할 수 없다. 이러한 이유에서 북한이탈주민보호법 제19조의 2 제3항은 이러한 경우에 민사소송법 제195조가 규정하는 ‘공시송달’을 허용한다.¹⁸ 즉 재판상 이혼청구에 대한 관할법원은 새터민의 배우자에 대해 공시송달을 통해 재판상 이혼 소

송이 계속되었다는 점을 통지할 수 있다. 이 경우 첫 공시송달은 이 공시송달을 실시한 날부터 2개월이 지나야 효력이 생긴다(제19조의 2 제4항 제2문). 다만, 이 경우에도 같은 배우자에게 계속해서 공시송달을 하는 때에는, 첫 공시송달 이후의 공시송달은 실시한 다음날부터 효력이 생긴다(제19조의 2 제4항 단서). 마지막으로 이러한 공시송달의 기간은 줄일 수 없다(제19조의 2 제5항).

3. 문제점

이러한 방법과 절차를 통해 새터민은 잠정적으로나마 이혼청구를 통해 문제를 해소할 수 있다. 그러나 이렇게 북한이탈주민보호법이 마련하고 있는 문제해소 방안은, 그야말로 잠정적인 것에 지나지 않는다. 이 방안은 새터민 이혼 소송과 얽혀 있는 여러 법이론적인 문제들을 궁극적으로 해결하지 못하고 있다. 그 이유를 다음과 같이 말할 수 있다.

가. 실정법 해석론에 관한 문제

우선 비교적 간단한 문제로서 실정법 해석론에 관한 문제를 거론할 수 있다. 첫째, 자신의 배우자가 북한 지역에 있다는 것이, 민법 제840조 제6호가 규정한 “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”에 해당하는지 살펴보아야 한다. 둘째, 북한이탈주민보호법은 제19조의 2 제3항을 통해 민사소송법 제195조가 규정하는 ‘공시송달’의 방법으로써 이혼할 수 있도록 하고 있다. 말하자면, 북한에 있는 배우자가 법정에 출두하지 않아도 이혼을 허용하겠다는 것이다. 그러나 이러한 규정이 자칫 새터민 배우자의 ‘절차적 참여권’을 침해하는 것은 아닌지 생각해 보아야 한다.¹⁹

나. 법이론적인 문제

사실 위에서 거론한 실정법 해석론에 관한 문제는 - 아래에서 보겠지만 - 비교적 해결하기 쉬운 문제라고 생각한다.²⁰ 오히려 더 어려운 문제는 법이론적인 차

18 민사소송법 제195조(공시송달의 방법): “공시송달은 법원사무관등이 송달할 서류를 보관하고 그 사유를 법원계시관에 게시하거나, 그 밖에 대법원규칙이 정하는 방법에 따라서 하여야 한다.”

19 ‘절차적 참여권’에 관해서는 정동윤, 『민사소송법』 (서울: 법문사, 1995), pp. 157-160.

²⁰ 아래 IV.2.(1) 참고.

원, 즉 거시적인 차원에서 등장한다. 북한이탈주민보호법 제19조의 2가 마련한 해결방법을 이용하면, 남한 지역에 거주하고자 하는 새터민을 잠정적으로나마 보호할 수 있다. 그러나 북한이탈주민보호법은 북한 주민에 대해 적용될 수 없다. 그러므로 설사 가정법원이 이 법에 따라 이혼을 허용하는 판결을 하였다 하더라도, 이 판결의 효력은 북한에 거주하는 배우자에게 미치지 않는다. 그렇다면 제3자가 볼 때, 기묘한 결과가 나타난다. 즉, 남한에 거주하는 새터민은 한편으로는 이혼을 한 사람인 동시에, 다른 한편으로는 여전히 이혼을 하지 않은, 그 때문에 경우에 따라서는 ‘중혼’ 상태에 빠진 사람일 수 있다는 것이다. 북한에 거주하는 배우자의 시각에서 보면, 한편으로 자신은 이혼을 당한 배우자인 동시에, 다른 한편으로는 남한에 거주하는 새터민과 여전히 혼인관계를 유지하는 배우자일 수 있다는 것이다. 요컨대, 혼인관계가 ‘관계적으로 분열’되고 있는 것이다. 이는 법적 안정성을 해칠 뿐만 아니라, 장차 남북 관계가 더욱 진전되어, 남북한 주민이 더욱 원활하게 왕래할 수 있게 되는 경우에, 더 나아가 남한과 북한이 통일에 이르게 된 경우에 복잡한 문제를 야기할 수 있다. 가령 북한에 거주하고 있던 종전의 배우자가 장차 북한이탈주민보호법을 통해 이루어진 이혼의 효력 여부를 다투는 소송을 제기할 수 있는 것이다. 이렇게 북한에 거주하던 배우자에 의해 소송이 다수 제기되는 경우, 남한 혹은 통일 한국은 이 문제를 어떻게 처리해야 할 것인가? 북한에 남아 있던 배우자의 법적 지위를 어떻게 인정할 것인가? 북한이탈주민보호법에 따라 적법하게 이혼이 이루어졌다고 말하기만 하면, 모든 문제는 깨끗하게 해결될 수 있는 것일까? 결국 이러한 문제를 해결하지 않으면, 북한이탈주민보호법을 통해 현재 마련하고 있는 이혼 허용 방안은, 장차 더 큰 문제를 야기할 수 있다.

IV. 문제점 검토 및 해결방안

여기서는 이러한 문제들에 대해 개략적이거나 필자가 생각하는 해결방안을 제시해보고자 한다.

1. 실정법 해석론상 문제점 검토

먼저 실정법 해석론의 차원에서 이 문제를 본다. 위에서 언급한 것처럼, 실정법 해석론의 차원에서는 주로 북한이탈주민보호법 제19조의 2와 관련하여 다음 두 가지가 문제된다. 첫째, 새터민의 배우자가 북한 지역에 거주하고 있다는 것

이, 민법 제840조 제6호가 규정한 “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”에 해당하는지 문제된다. 둘째, 북한이탈주민보호법 제19조의 2 제3항이 공시송달의 방법으로써, 재판상 이혼 소송이 계속되었다는 사실을 새터민의 배우자에게 통지하도록 한 것이, 배우자의 절차적 참여권을 침해하는 것은 아닌지 문제된다.

가. 이혼사유 해당 여부

그러면 첫 번째 문제부터 검토한다. 우리 민법은 당사자가 합의하여 이혼하는 협의이혼의 경우에는 이혼의 자유를 인정하지만, 합의가 아닌 재판을 통해 이혼을 하는 경우에는 그 사유를 엄격하게 제한한다. 재판상 이혼에 대한 입법주의로는 크게 유책주의와 파탄주의가 있는데²¹, 우리 민법은 유책주의를 원칙으로 삼으면서, 파탄주의를 보충적으로 인정하고 있다. 가령 민법 제840조가 제1호 내지 제5호에서 규정하는 이혼사유는 유책주의에 기반을 둔 것인데 반해, 제6호는 파탄주의에 기반을 둔 것이다. 그러므로 제6호가 규정한 “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”는 객관적으로 판단해야 한다. 이에 대해 일반적인 민법 교과서는 판례를 인용하여 “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유”란 “혼인 관계가 심각하게 파탄되어 다시는 혼인에 적합한 생활공동관계를 회복할 수 없는 정도에 이른 객관적 사실이 있고, 이러한 경우에 혼인의 계속을 강요하는 것이 일방배우자에게 참을 수 없는 고통이 되어야” 하는 경우라고 설명한다.²² 그러면 새터민이 자신의 배우자를 북한에 남겨둔 상태에서 혼인관계를 계속 유지하는 것이 “혼인관계가 심각하게 파탄되어 다시는 혼인에 적합한 생활공동관계를 회복할 수 없는 정도에 이른 객관적 사실이 있고, 이러한 경우에 혼인의 계속을 강요하는 것이 일방배우자에게 참을 수 없는 고통”이 된다고 말할 수 있는가? 아직까지는 남한과 북한이 군사적으로 대립하는 상태에 있고, 남북한 주민이 자유롭게 왕래할 수 있는 거주이전의 자유가 원칙적으로 부정된다는 점에서, 이는 “혼인관계가 심각하게 파탄되어 다시는 혼인에 적합한 생활공동관계를 회복할 수 없는 정도에 이른 객관적 사실” 요건을 충족한다고 말할 수 있다. 나아가 이러한 상태에서 혼인관계를 강요하는 것은, 남한에서 새롭게 정착하려는 새터민에게 참을 수 없는 고통이 될 수 있다고 생각한다. 그러므로 새터민이 자신의 배우자를 북한 지역에

²¹ 김형배, 『민법학강의』, 제2판 (서울: 신조사, 2002), p. 1346.

²² 김형배, 위의 책, p. 1350; 여기서 김형배 교수는 대법원 1991. 7. 9. 선고, 90므1067 판결을 인용한다.

남겨두고 홀로 남한에 정착하여 생활하는 것은, “기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”에 해당한다고 말할 수 있다.²³

나. 절차적 참여권 침해 여부

두 번째 문제를 검토한다. 재판상 이혼은 소송을 통해 이루어진다. 소송은 양 당사자, 즉 원고인 새터민과 피고인 그 배우자가 모두 출석한 상태에서 진행해야 하는 것이 원칙이다. 소송의 대화적인 구조를 보장하지 않으면, 이러한 소송을 통해 도달한 결론은 타당성을 얻기 힘들다. 그러한 점에서 소송에 참여하는 것을 목적으로 하는 절차적 참여권은 그 무엇보다도 중요하다. 이에 대해 공시송달은 소송 당사자가 현실적으로 소송에 참여할 수 없는 경우에, 부득이하게 행하는 방법이다. 공시송달은 현실적인 필요성 때문에 사용하는 것이기는 하지만, 절차적 참여권 보장이라는 측면에서는 문제가 없지 않다. 따라서 공시송달은 극히 예외적인 경우에만 사용하는 것이 바람직하다.²⁴ 새터민이 북한에 거주하는 그 배우자를 상대로 이혼청구를 하는 경우에는, 그 배우자가 현실적으로 이혼 소송에 참여하기 쉽지 않다. 그러므로 이 경우 공시송달을 통해 배우자에게 송달한 것으로 간주하고, 이혼 소송을 진행하는 것은 어쩔 수 없는 선택이라 할 수 있다. 그렇지만 사유가 어떻든 간에 이렇게 해서 얻은 결론인 이혼판결이 절차적 정당성을 확보한다고 말할 수는 없다.²⁵ 그러므로 현재로서는 공시송달을 통해 배우자에게 송달한 것으로 간주하고 이혼 소송을 진행하는 방식에 대해 잠정적으로는 합법성을 부여할 수 있지만, 입법론의 측면에서는 장차 북한의 배우자가 간접적으로나마 이혼 소송에 참여할 수 있는 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 예를 들어, 남한과 북한이 협의하여 이러한 경우 소장을 북한에 거주하는 배우자에게 직접 송달하도록 하는 방안이나, ‘화상재판’ 제도를 마련하여 북한의 배우자가 ‘화상’을 통해서나마 이혼 소송에 참여할 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

2. 법이론적인 문제점 해결방향

나아가 법이론적인 차원에서 등장하는 문제점은 다음과 같은 방향에서 접근하

²³ 같은 견해: 신영호, “새터민의 이혼소송,” p. 123.

²⁴ 이에 대해서는 호문혁, 『민사소송법』 제2판 (서울: 법문사, 2002), pp. 271-272.

²⁵ ‘절차적 정당성’ 개념에 관해서는 정태욱, 『절차적 정의에 관한 연구-법절차에 관한 정의철학적 기초-』 (서울대 법학박사 학위논문, 1995) 참고.

고 해결해야 할 필요가 있다고 생각한다.

가. 기본원칙으로서 ‘상호합법성’ 원칙

남한과 북한이 현재 처해 있는 각종 상황에서 볼 때, 새터민 이혼 소송에 대해 어떤 통일적인 해결방안을 마련하는 것은 쉽지 않아 보인다. 그리고 정책적인 관점에서 보더라도, 남한과 북한 모두에게 동일적으로 적용되는 해법을 제시하는 것은 그리 바람직하지 않아 보인다. 왜냐하면, 현재의 상황에서는 오히려 남한과 북한이 ‘상호경쟁’ 할 수 있도록 하는 것이 더욱 낫아 보일 수 있기 때문이다. 즉, 남한과 북한이 한편으로는 각자가 마련한 체제를 승인하면서, 다른 한편으로는 각자가 마련한 체제를 바탕으로 하여 상호경쟁 할 수 있도록 하면, 현재보다 더욱 나은 해법을 발견할 수 있다고 생각하기 때문이다. 이러한 맥락에서 새터민 이혼 소송을 해결하는데 바탕이 되는 대원칙으로서 ‘상호합법성’을 거론하는 것은 의미 있어 보인다. 그렇다면 ‘상호합법성’이란 무엇을 뜻하는가? ‘상호합법성’(Interlegality)은 포르투갈의 법사회학자이자 법다원주의자인 산토스(Boaventura De Sousa Santos)가 제시한 개념이다. 이 개념이 뜻하는 바를 정확하게 파악하려면, 법사회학자인 산토스가 어떤 맥락에서 이 개념을 제시한 것인지 다룰 필요가 있다.²⁶

상호합법성은 산토스가 1995년에 초판이 나온 그의 저서 『새로운 법적 상식을 향하여』(Toward a New Legal Common Sense)에서 제시한 개념이다.²⁷ 이 책은 지금 전 세계를 휩쓸고 있는 ‘세계화’라는 흐름 속에서 근대법이 처한 각종 문제 상황을 진단하면서, 새로운 법 패러다임을 통해 이 문제를 해결하고자 한다. 여기서 산토스는 근대법이 처한 문제를 다음과 같이 말한다. 즉, 근대의 ‘규제적인 법’이, 근대가 유발한 문제를 적절하게 해소하지 못하고 있다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 산토스가 내놓은 대안은 근대라는 패러다임에 바탕을 두지 않는다. 오히려 산토스는 근대를 넘어서는 ‘탈근대’(Postmodern)라는 패러다임 위에서 근대가 처한 문제를 해결하려 한다. 다시 말해, 탈근대의 패러다임 위에서 법의 ‘해방적인 힘’을 되살리려 한다.

그렇다면 이렇게 탈근대의 패러다임에서 산토스가 제안하는 대안은 구체적

²⁶ 아래의 서술은 기본적으로 양천수, “상호합법성의 측면에서 접근한 북한 인권 문제,” pp. 221-223 참고.

²⁷여기서는 2002년에 출간된 제2판에 의해 인용한다. Boaventura De Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, And Emancipation*, 2nd ed. (London: Butterworths, 2002).

으로 무엇인가? 이에 대해서는 두 가지 측면에서 대답할 수 있다. 첫째는 ‘법다원주의’(legal Pluralism)이고²⁸, 둘째는 ‘초국가주의’(Transnationalism)이다.²⁹ 우선 산토스는 근대의 규제법이 처한 문제를 해결하기 위해, 전체적으로 통일되어 있고 완결된 새로운 법체계를 제안하지는 않는다. 오히려 그는 다원적이면서 탈중심적인 법체계를 구상한다.³⁰ 이러한 자신의 법다원주의 구상을 근거 짓기 위해, 산토스는 실제로 다양한 사회 영역에서 각기 다원적인 법이 존재하고 있음을 - 특히 브라질을 예로 하여 - 보여준다.³¹ 산토스에 따르면, 이러한 법의 다원화 현상은 오늘날 세계화 현상이 전 세계를 지배하면서 더욱 촉진되어 나타나고 있다.³² 나아가 산토스는 이러한 법다원주의와 초국가주의를 연결한다. 초국가주의는 지구촌이 세계화를 겪으면서 더욱 촉진되고 있는데, 이를 통해 국가 중심의 법체계보다는 국가를 넘어서는 법체계가 더욱 중요한 역할을 담당하게 된다. 이러한 현상은 법다원주의와 결합하여, 이제는 국가 중심의 공법보다는 국가의 울타리를 넘어서는 사법이 많은 부분에서 공적인 역할을 수행하게 된다. 요컨대, 국가 주도의 통일된 법보다는 사회의 각 영역에서 형성된 자율적이고 다원화된 법이, 공법보다는 사법이 전면에서 등장하게 된 것이다. 이러한 다원화된 사법에서 산토스는 법의 해방적인 역량을 기대한다.

‘상호합법성’은 이러한 맥락에서 등장한 개념이다. 법다원주의의 측면에서 산토스는 단일화된 합법성 체계를 거부한다. 대신 각 사회 영역마다 자율적으로 형성된 다원화된 합법성 체계가 존재한다고 말한다. 따라서 이 법다원주의 시대에서 우리는 서로가 각기 고유하게 지니고 있는 합법성 체계를 상호 승인할 수 있어야 한다. 자신들이 갖고 있는 합법성 체계만이 올바른 것이라고 주장할 수 없다. 말하자면, 각 법체계는 서로에 대해 합법성을 주장할 수 있는 것이다. 상호합법성은 바로 이러한 이념을 주장한다. 이를 산토스는 다음과 같이 말한다.

²⁸ 법다원주의에 관해서는 양천수, “법다원주의와 범규범의 정당화,” 『국제법률경영』, 제41호 (2002 겨울), p. 16 ff.

²⁹ “초국가주의”에 대한 간략한 설명은 비오티·카우피 저, 이기택 옮김, 『국제관계이론』 (서울: 일신사, 1996), p. 140 ff. 참고.

³⁰ 이러한 산토스의 구상을 간단하게 소개하는 이상돈·이소영·민윤영·정채연, 『포스트모더니즘과 법』 (서울: 세창출판사, 2006), p. 11 ff.

³¹ Boaventura De Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, And Emancipation*, Chapter 4.

³² *Ibid.*, Chapter 5.

“사회적-법적 삶은 각기 다른 기준에서 작동하는 각기 다른 법적 공간에 의해 그리고 각기 다른 해석 관점을 통해 구성된다. (...) 우리는 (단일화된) 법과 합법성을 말할 수 있는 것이 아니라, 오히려 상호적인 법(interlaw)과 상호합법성을 말할 수 있을 뿐이다. 이렇게 각기 다른 법질서 사이의 복잡하면서 변화해가는 관계를 추적하는 것이, 이러한 법질서를 동일하게 만드는 것보다 더욱 중요하다.”³³

이렇게 산토스는 법질서를 단일하게 통일시키는 것보다, 다원적인 법질서가 병존하는 것을 긍정하는 상호합법성 이념을 통해 근대법의 위기를 극복하고, 법의 해방적인 힘을 복원하려 한다. 이러한 산토스의 시도는 종전의 법이 추구하는 해결방식과는 다른 지평에 서있다는 점에서 획기적이다. 왜냐하면 법체계는 전통적으로 완결된 개념과 체계를 구성함으로써 법적 문제를 해결하려 하였기 때문이다. 19세기 독일 법학을 풍미했던 ‘개념법학’이나, 20세기 초반 미국 법학을 지배했던 ‘법형식주의’가 이를 잘 보여준다. 그렇지만 산토스는 완결된 개념이나 체계 혹은 기준을 만들려는 것보다는, 오히려 다원적인 그래서 불완전해 보이는 체계를 만들 것을 제안한다. 이런 점에서 산토스의 기획은 한편으로는 다른 법사회학자들에 의해 수용되기도 하지만³⁴, 다른 한편으로는 비판에 직면하기도 한다. 여기서는 산토스의 기획에 관해 전개된 논쟁을 다루지는 않기로 한다. 다만 산토스의 기획에서 찾아볼 수 있는 가장 큰 문제점을 간단하게 지적하면, 상호합법성 구상이 성공하려면, 다원적으로 병존하는 법체계가 각기 다른 법체계를 ‘상호존중’ 할 수 있어야 함을 전제로 해야 한다는 점을 들 수 있다. 만약 이러한 전제가 충족되지 않으면, 상호합법성 구상은 실현될 수 없다. 왜냐하면, 다원적인 법체계가 서로를 상호존중하지 않으면, 그 때는 오히려 상호충돌이 발생할 가능성이 더욱 높기 때문이다. 그렇게 되면 법체계 전체는 공존하는 것보다 파멸에 이르게 될 것이다.

필자는 이러한 상호합법성을 새터민의 이혼 소송 문제에도 적용할 수 있다고 생각한다. 즉, 남한과 북한은 서로가 마련하고 있는 이혼법체계를 상호승인하면서, 이 문제에 접근해야 할 필요가 있다. 그렇다면 그 구체적인 방법은 무엇인가?

나. 상호경쟁 유도

먼저 성급하게 남한과 북한의 혼인법체계를 통일하려고 하기보다는 서로 이질적

³³ *Ibid.*, p. 427.

³⁴ 예를 들어, G. Teubner, *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt/M. 1989, p. 123 ff.

인 두 혼인법체계가 서로 경쟁할 수 있도록 유도해야 할 필요가 있다고 생각한다. 물론 그 이전에 상호합법성 원칙에 따라 각 혼인법체계가 상대방 체계를 개방적으로 승인해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 만약 이러한 전제가 충족되지 않으면, 남한의 혼인법체계와 북한의 혼인법체계가 서로 경쟁하기보다는 오히려 서로 충돌함으로써 상호합법성 이념을 실현할 수 없기 때문이다. 그러므로 상호 경쟁을 실현하려면, 그 전제로서 남한과 북한이 지금보다 더욱 긴밀한 상호협력관계를 유지할 수 있어야 한다. 이는 법적인 문제라기보다는 정치적인 문제이자 과제라 할 수 있다. 이러한 전제가 충족되어, 남한과 북한이 상호합법성에 기반을 두어 상호 경쟁 할 수 있도록 하면, 남한과 북한이 각각 더욱 나은 혼인법체계를 구상하고 제도화하는 데 기여할 수 있다. 요컨대, 상호 경쟁을 통해 ‘혼인법체계의 상호 진화’를 유도하는 것이다.³⁵

다. 재판권 통일

그러나 상호 경쟁만을 추구하면, 북한이탈주민보호법이 안고 있는 것처럼, 남한에 거주하는 새터민 또는 북한에 거주하는 배우자의 지위를 ‘관계적으로 분열’시킬 우려가 없지 않다. 가령 상호경쟁을 통해 남한은 북한 출신의 새터민에게 유리하게 혼인법을 개정하려는데 반해, 북한은 오히려 북한에 남아 있는 배우자에게 불리하게 혼인법을 개악하고자 한다면, 불리한 모든 점은 북한에 거주하는 배우자에게 전가될 우려가 있다. 그러므로 상호합법성에 따라 상호 경쟁을 추구한다 하더라도 최소한의 통일된 기준을 확보해야 할 필요가 있다. 그것은 바로 이혼에 관한 재판관할권을 통일하는 방안이다. 즉, 남한과 북한이 남한 주민과 북한 주민 모두와 관련을 맺는 이혼사건이 발생하는 경우, 남한 ‘법원’과 북한 ‘재판소’가 동시에 이 사건에 대해 재판관할권을 가질 수 있도록 하는 것이다. 이렇게 하면 만약 새터민이 남한에 있는 법원에 이혼 소송을 제기할 때 당해 법원이 이 이혼 소송에 대해 전속관할을 가지며, 이 관할은 북한 지역에도 미친다고 볼 수 있다. 이 경우 만약 북한에 거주하는 새터민의 배우자가 북한에 있는 재판소에, 새터민이 남한 법원에 제기한 이혼 소송이 무효라는 취지의 소를 제기한다 하더라도, 북한 재판소는 이를 중복제소로 취급하여 각하해야 한다는 결론이 나온다.³⁶ 이렇게 하

³⁵ 이러한 구상에 관해서는 G. Teubner 저, 이상돈 옮김, 『법제화 이론』 (서울: 한국법제연구원, 2004), p. 103.

³⁶ 여기서 ‘중복제소’란 당사자가 이미 법원에 계속 중인 소송과 동일한 사건에 대하여 다시 소를 제기하는 것을 말한다. 우리 민사소송법은 이러한 중복제소를 금지한다(민사소송법 제264조). 중복제소에 관한 자세한 설명은, 호문혁, 『민사소송법』, pp. 133-151.

면, 남한 법원이 내린 이혼판결의 기판력이 북한에 거주하는 배우자에게도 미칠 수 있다. 이를 통해 북한에 거주하는 배우자의 지위에 대해 발생할지도 모르는 ‘관계적 분열’을 예방할 수 있다. 물론 여기서 주의해야 할 점은, 재판권을 통일한다 하더라도, 혼인법체계는 여전히 다원적으로 병존한다는 점이다. 그러므로 새터민이 남한에서 이혼 소송을 제기한 경우, 남한 법원이 이러한 이혼 소송에 관해 전속관할을 갖는다 하더라도, 반드시 남한의 혼인법만을 원용해야 하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 북한의 혼인법을 원용해서 이혼 소송을 판결할 가능성도 열려 있다.

라. 법정지사냥 허용

이렇게 혼인에 관한 재판관할권만을 통일하고, 이혼에 관해 적용될 수 있는 혼인법이 병존할 수 있도록 허용하면, 남북한 주민 사이에서 발생하는 이혼 소송에 관해 이른바 ‘법정지사냥’(Forum Shopping) 문제가 등장할 수 있다. 여기서 법정지사냥이란 해당 사건에 대한 관할법원이 동시에 다수 존재하는 경우, 원고가 가장 선호하는 관할법원을 선택하여 소를 제기하는 것을 말한다.³⁷ 예를 들어, 새터민의 이혼 소송 사건의 경우, 재판권이 통일되어 있다면, 남한 법원과 북한 재판소가 이 사건에 대해 동시에 관할권을 행사할 수 있으므로, 새터민은 자신이 선호하는 법원 또는 재판소에 이혼 소송을 제기할 수 있다. 이러한 법정지사냥에 대해서는 원고가 자신의 이익을 위해 전략적으로 관할권을 남용하는 것이라는 비판이 제기되기도 한다. 그러나 필자는 오히려 법정지사냥이 재판권은 통일되어 있지만, 실제법적 규율은 통일되어 있지 않은 경우, 각기 상이한 실제법적 규율들이 서로 경쟁할 수 있도록 유도할 수 있다는 점에서, 이를 긍정적으로 평가할 수 있다고 생각한다.³⁸ 즉, 법정지사냥이 남한의 혼인법과 북한의 혼인법이 서로 경쟁하도록 촉진할 수 있다는 점에서 이를 긍정적으로 볼 수 있는 것이다. 그리고 이 경우 북한에 거주하는 배우자는 남한에 거주하는 새터민이 이혼 소송을 제기하기 전, 이

³⁷ ‘법정지사냥’에 관해서는 T. Falck, EU-Patentrechtsharmonisierung: Forum-Shopping und Torpedo, in: *GRUR* Jahrg. 102, Nr. 7 (2007), p. 579 ff.; M.-R. McGuire, Forum Shopping und Verweisung: Über die Vermeidung missbrauchlicher Prozesstatiken im Europäischen Zivilprozessrecht, in: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, Heft 3 (2005), pp. 83-93; 김용진, “국제특허분쟁의 소송절차적 대응전략,” 『지식재산논단』, 제1권 제1호, p. 185 ff.; 우세나, “국제민사소송의 관할기준-Forum Shopping을 곁하여-,” 『안암법학』, 제24호 (2007. 4), pp. 261-285 등 참고.

³⁸ 이렇게 평가하는 우세나, 위의 논문, pp. 279-280.

를 차단하기 위한 소송 즉, 법정지사냥 방어소송(Torpedo 소송)을 북한 재판소에 제기할 수 있다는 점에서 북한의 배우자에게 완전히 불리한 것도 아니라고 생각한다.³⁹ 한편으로는 새터민에게 법정지사냥을 인정하면서도 다른 한편으로는 새터민의 배우자에게 법정지사냥 방어소송을 부여함으로써 양 당사자의 이익이 실제적으로 조화되도록 모색할 수 있는 것이다.

V. 글을 맺으며

남한과 북한처럼 현재 분단 상태에 놓여 있으면서, 각자 통일을 지향하고 있는 경우에는 기존의 실정법 해석론으로는 쉽게 해결하기 어려운 법적인 문제가 발생한다. 이는 통일이 완료된 이후에도 한동안 계속될 것이다. 이 글에서 다룬 새터민 이혼 소송은 이러한 법적 문제를 단적으로 보여준다. 그러나 이러한 문제를 해결하기 위해 성급하게 어떤 통일된 기준을 모색하는 것은 적절한 해결방안이 아니라고 생각한다. 그렇다고 남한의 시각에서만 이 문제에 접근하는 것도 바람직하지 않다고 생각한다. 오히려 문제를 합리적으로 해결하려면 다소 시간이 걸리지만 인내하면서 문제에 접근할 필요가 있다. 서로가 현재 갖추고 있는 각자의 독자적인 상황이나 논리 및 제도를 다원적으로 승인하면서 단계적으로 문제를 풀어가고자 하는 자세를 갖는 것이 중요하다고 생각한다. 남북한 관계에서 발생하는 문제는 이렇게 시간을 들여가며 단계적으로 풀어가고자 할 때, 더욱 원활하고 합리적으로 해결해갈 수 있을 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

³⁹ Torpedo 소송이란 법정지사냥을 통해 자신에게 유리하게 소송을 진행시키고자 하는 소송전략에 대항하기 위해 제기하는 소송으로서, 법정지사냥을 하고자 하는 원고가 소송을 제기하기 전, 잠재적 피고가 먼저 자신에게 유리한 법원을 선택하여 소송을 제기하는 방어적 소송전략을 말한다. 이러한 Torpedo 소송은 보통 특허 소송에서 많이 사용한다. 이에 관해서는 김용진, “국제특허분쟁의 소송절차적 대응전략,” p. 195.

참고문헌

- 강경근. “헌법적 국가의 존립조건과 권력양태.” 『고시제』. 제406호, 1990. 12.
- 계희열. 『헌법학(상)』. 서울: 박영사, 2000.
- 김용진. “국제특허분쟁의 소송절차적 대응전략.” 『지식재산논단』. 제1권 제1호.
- 김형배. 『민법학강의』. 제2판. 서울: 신조사, 2002.
- 문홍안. “북한이탈주민의 남한사회 정착과정상의 법적 문제점과 그 개선방안-호적문제를 중심으로-.” 『인권과 정의』. 제334호, 2004. 6.
- 법원행정처. 『북한의 가족법』. 법원행정처, 1998.
- 신영호. “새터민의 이혼소송.” 『인권과 정의』. 제368호, 2007. 4.
- 신한미. “북한이탈주민의 이혼소송.” 『통일사법정책연구(1)』. 서울: 법원행정처, 2006.
- 양건. “남한의 통일방안을 어떻게 볼 것인가.” 『공법연구』. 제22집 제1호, 1994. 4.
- 양천수. “상호합법성의 측면에서 접근한 북한 인권 문제-북한 인권에 대한 법정정책의 방향-.” 『공법학연구』. 제8권 제2호, 2007. 5.
- 양천수. “법다원주의와 법규범의 정당화.” 『국제법률경영』. 제41호, 2002. 겨울.
- 우세나. “국제민사소송의 관할기준-Forum Shopping을 겸하여-.” 『안암법학』. 제24호, 2007. 4.
- 윤진수. “사실혼배우자 일방이 사망한 경우의 재산문제.” 『저스티스』. 제100호, 2007. 12.
- 이부하. “영토조항에 대한 규범적 평가.” 『통일정책연구』. 제15권 제1호(통일연구원), 2006.
- 이상돈·이소영·민윤영·정채연. 『포스트모더니즘과 법』. 서울: 세창출판사, 2006.
- 임성권. “탈북자의 이혼 청구에 있어서의 국제사법적 문제-서울가정법원 2004년 2월 6일 선고 2003드단58877 판결을 계기로-.” 『국제사법연구』. 제10호, 2004.
- 장명봉. “통일문제와 관계법의 괴리-통일정책과 헌법문제를 중심으로.” 『사상과 정책』. 제6권 제3호, 1989 가을호.
- 장명봉. “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응.” 『남북한 유엔가입과 한반도 통일문제의 공법적 대응』. 한국공법학회, 1991.
- 정동윤. 『민사소송법』. 서울: 법문사, 1995.
- 정상규. “탈북자 이혼사건에 관한 연구.” 『사법논집』. 제38집, 2004.
- 정태욱. 『절차적 정의에 관한 연구-법절차에 관한 정의철학적 기초』. 서울대 법학박사 학위논문, 1995.
- 제성호. “북한이탈주민법의 문제점과 개선방안.” 『통일정책연구』. 제11권 제2호(통일연구원), 2002. 12.
- 지봉도. “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제14권 제2호(통일연구원), 2005. 12.
- 호문혁. 『민사소송법』. 제2판. 서울: 법문사, 2002.
- 비오티·카우피. 이기택 옮김. 『국제관계이론』. 서울: 일신사, 1996.
- Teubner, G. 이상돈 옮김. 『법제화 이론』. 서울: 한국법제연구원, 2004.

- Falck, T. EU-Patentrechtsharmonisierung: Forum-Shopping und Torpedo. in: *GRUR* Jahrg. 102, Nr. 7, 2007.
- M.-R. McGuire. Forum Shopping und Verweisung: Über die Vermeidung missbrauchlicher Prozesstatiken im Europäischen Zivilprozessrecht. in: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*. Heft 3, 2005.
- Boaventura De Sousa Santos. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, And Emancipation*. 2nd ed. London: Butterworths, 2002.
- G. Teubner. *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt/M. 1989.
- A. Voßkuhle. Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel?. in: *Der Staat*. 2004.

Jurisprudential Approaches to the North Korean Refugees' Divorce Suits

Chun-soo Yang

Last June in 2007, the Family Court had made decision to approve the North Korean refugee's claim of divorce with one's spouse who is still left behind in North Korea. Such tendency of the Family Court would be gratified by the North Korean refugees desiring to settle down in South Korean society in relatively short time. Nevertheless this court decision has raised numerous theoretical questions that cannot be easily solved. First of all, the question of whether North Korea falls under the jurisdiction of South Korea may be aroused. The problem then gets more complicated, considering the unique context of relations between the South and the North. It is because, although the North falls under the jurisdiction of the South from her standpoint, the North Korea is recognised overseas as one separate state according to international law. In other words status of the North Korea splits into two: one would be domestic status while the other is overseas status. For that reason, controversies arouse over the matter of whether to apply domestic law or international law(private international law, to be more specific). I reckon the such problem occurs because the North and the South is currently going under the steady process of unification. Hence problem like this would not be fundamentally solved, simply by enacting the Article 19-2 in the North Korean Refugees Protection Act as an exemption to legitimate divorce.

This article aims at examining both theoretical and practical controversies over interpretation of law. Primarily in the section II of this article, the focus was made on the unique legal status of North Korea. Then section III examines the way North Korean Refugees Protection Act deals with divorce claims of North Korean refugees, as well as the problems that may arouse from it. Finally in section IV, I had tried to present desirable solutions to such controversial issues.

Key Words: North Korean refugees(Saetermin), North Korean refugees' divorce suits, North Korean Refugees Protection Act, Legal status of North Korea, Interlegality, Santos

북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로*

장 형 수**

- I. 서언
- II. 다자간 국제금융기구 자금
- III. 양자간 공적개발원조 자금
- IV. 가칭 ‘북한개발지원그룹’ 설립 방안
- V. 결론

국문요약

미 국무부의 테러지원국 리스트에서 삭제되면 북한은 국제금융기구에 가입을 신청할 것이며, 대미·일 관계 개선을 바탕으로 일본의 전후 경제협력자금과 선진국의 공적개발원조(ODA)를 획득하기 위해 노력할 것이다. 그런데 국제사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제규범에 따라 자금지원의 필요조건을 충족시키기에는 상당한 시간이 소요될 가능성이 높다. 이 단계에서는 국제금융기구로부터의 자금지원액도 연간 2~4억 달러로 많지 않을 전망이다. 이는 채무상환능력이 떨어지는 최빈국에는 세계은행의 국제부흥개발은행(IBRD) 차관과 ADB의 일반재원 차관을 제공할 수 없기 때문이다. 북한이 미국무부의 테러지원국 리스트에서는 삭제된다 하더라도 국제금융기

구에 가입하여 본격적인 자금지원을 받기까지의 과도기에 북한 개발을 지원하는 방안으로써 가칭 ‘북한개발지원그룹’의 설립을 고려할 수 있다. 이는 국제공적자금 조달을 통해 본격적인 북한 개발에 부족한 재원을 보충함으로써 국내 일각의 대북 ‘퍼주기 논란’을 불식시키는데 기여할 것이며, 또한 국제사회와의 협력을 선도함으로써 ‘한국 독주’에 대한 국제사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대한 확보하는 것이 가능할 것이다.

주제어: 북한, 개발지원, 국제금융기구, 국제협력, 북한개발지원그룹

I. 서언

지난 2007년 10월 초 평양에서 열린 ‘2007 남북정상회담’에서 다양한 분야에서 남북 경제협력과 대북 경제지원에 대한 합의가 이루어졌다. 새 정부도 북한이

* 이 논문에 대한 건설적 조언을 주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드립니다. 이 논문은 2007년도 한양대학교 경제연구소의 연구비 지원을 받은 연구이다.

** 한양대학교 경제금융대학 교수

비핵화와 개방에 진전을 보일 경우 10년 후에는 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러로 증가시키고, 이를 위해 대북 국제협력기금으로 400억 달러를 조성한다는 계획을 발표하였다. 현재의 북핵상황이 개선되어 남북 경제협력사업이 본격적으로 진행되고 이를 지원하기 위한 인프라 건설 등 정부의 대북지원의 필요성이 더욱 확대 된다면 대북 경제지원을 위한 재원조달방안에 대한 논의가 본격적으로 전개 될 것이다.¹ 그런데, 막대한 재원이 소요되는 북한개발자금을 모두 국내에서 조달 하기에는 일정한 한계가 있으며, 또한 대북지원의 규모에 대한 국민적 합의 여부도 중요하다. 이에 따라 대북 경제지원을 위한 재원조달 차원에서 국제협력에 대한 관심이 점차 증가하게 될 것이다.

현재의 국제경제체제하에서 ‘북한의 국제사회 편입’의 척도는 북한의 국제통화 기금(IMF), 세계은행 등 국제금융기구 가입과 미국 등 주요국과의 무역협정 체결, 항구적 정상무역관계(PNTR)² 수립 및 최종적으로 세계무역기구(WTO) 가입이다. 특히 북한의 국제금융기구 가입과 미국과의 무역협정 체결은 북한경제 회복에 가장 중요하면서도 국제사회 편입을 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 북한도 국제금융기구 가입을 통해 장기·저리자금 도입과 국제민간부문의 투자 유치를 희망하고 있는 것으로 보인다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 그 액수도 중요하지만 이보다는 북한 경제개발을 위한 국제민간자본 유치를 위한 국제금융기구의 북한경제 전반에 대한 ‘인증서 발급’을 위해 필수적인 과정이라는 점에서 이해되어야 한다. 또한 북한의 과다한 상환불능 외채문제를 해결하여 선진국의 공적개발원조(ODA) 자금을 수혜하고 국제금융시장에서 정상적인 차입을 재개하기 위해서는 북한이 국제금융기구에 가입한 후 IMF와 성공적인 경제 프로그램을 수행하여야 한다. 미국 등 주요국과의 무역협정 체결과 최혜국대우의 확보는 수출 중심의 경제개발정책을 채택하는 국가에는 필수적이다.³

¹ (남북)경제협력과 대북(경제)지원의 개념상 차이는 ‘경협’이 상업성에 기초한 투자를 의미하는 반면에 ‘지원’은 정부 등 공공기관이 개도국에 인도적 및 개발목적으로 공여하는 것이다.

² 미국 의회는 1974년 구소련권 국가의 인권, 노동, 환경 상황들을 고려하여 매년 심사 후 최혜국대우를 허용하는 잭슨-베닉법을 도입하였다. 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relation)는 최혜국대우를 매년 심사하지 않고 이를 항구적으로 허용하는 것을 의미하는 법률 용어이다.

³ 일례로 베트남의 ‘도이모이(Doi Moi) 정책’은 일반적으로 알려진 바와는 달리 1986년 정책 채택 후에도 내부 반발 지속으로 별다른 성과를 보지 못했으나, 1994년 국제금융기구의 자금지원 재개와 미국과의 국교가 정상화된 1995년 이후에야 본궤도에 올랐으며, 2001년 미국과의 무역협정 발표, 2006년 WTO 가입과 미국의 베트남에 대한 항구적 정상무역관계(PNTR) 지위의 부여로 완전 정상화되었다. 베트남의 무역정상화 과정에 대해서는 다음을 참조하십시오. 김석진, 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』 (서울: 산업연구원, 2007).

북한은 앞으로 핵폐기의 직접적 대가 외에도 국제관계의 여건 개선을 바탕으로 국제사회와의 다각적인 경제협력을 추구할 것으로 예상된다. 구소련 붕괴 이후 북한경제의 대남 및 대중 의존도가 극도로 심화되어 북한은 향후에는 여타 국가와의 경제협력에 보다 더 초점을 맞출 가능성이 높아 보인다. 특히, 대미 및 대일 관계 개선을 바탕으로 일본의 전후 경제협력자금과 국제금융기구의 양허성 자금 지원을 적극 확보하기 위해 노력할 것으로 전망된다. 이러한 상황변화에 대처하여 한국 정부의 역할은 무엇이며 어떻게 대응해나가야 할 것인가? 특히 북핵 6자회담과정에서 북핵폐기에 의미 있는 진전이 이루어지지만 핵폐기 검증 절차상 또는 다양한 국제정치적 고려상 북한의 IMF, 세계은행 등 국제금융기구 가입이 지연되거나, 비록 가입되더라도 북한에 대한 본격적인 자금지원이 이루어기 전까지의 과도기에 북한 경제재건을 위해서 한국 정부는 어떤 방향으로 국제협력을 주도해 나가야 할 것인가? 본 연구는 북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향을 재원조달 방안을 중심으로 구체적으로 검토해 보고자 한다.

II. 다자간 국제금융기구 자금

1. 북한의 국제금융기구 가입 문제

미국 국무부의 테러지원국 지정은 북한의 국제사회 편입에 가장 상징적인 이벤트인 국제금융기구 가입에 결정적인 장애요인으로 인식되고 있으며, 이의 해제에 대해 북한은 지대한 관심을 표명해오고 있다. 미국 국내법은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 상임이사회, 총회 등 주요 의사결정회의에서 미국을 대표하는 상임이사는 테러지원국으로 지정된 국가에 대한 자금공여 안전에 대해 반드시 반대하도록 규정되어 있기 때문이다.⁴ 테러지원국의 국제금융기구 가입의 경우에 대해서는 명시적으로 반대해야 한다는 조항은 없으나, 이에 대한 유추해석은 충분히 가능하다.

2007년 북핵 6자회담 ‘10·3 합의’에 따라 3개 북한 핵시설의 불능화가 완료되고 북핵프로그램의 성실하고 정확한 신고가 이루어지면, 미국은 북한을 ‘테러지원국 리스트’에서 삭제하고 ‘적성국 교역법 적용대상’에서 제외할 전망이다. 북한의 테

⁴ 미국법 Section 1621 of the International Financial Institutions Act & Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996.

러지원국 명단 삭제가 이루어지면 북한은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구와 가입 협상을 시작할 것이며, 국제금융기구는 내부적으로 북한 업무를 맡을 담당자를 겸임 발령하여 향후 북한경제 실태조사단 파견에 대비할 것으로 전망된다. IMF와 세계은행의 ‘북한 관심그룹’에서는 북한의 테러지원국 지정이 해제되면 조만간 북한을 방문할 수 있을 것으로 기대하고 있다고 한다.

물론 테러지원국 명단 삭제가 북한의 국제금융기구 가입을 보장하지는 못한다. 미국, 일본, EU 등 국제금융기구의 투표권이 많은 주요 주주들이 찬성하지 않으면 북한의 국제금융기구 가입은 불투명하며, 특히, 일본과 미국이 공동거부권을 행사할 수 있는 아시아개발은행(ADB)의 경우는 일본이 적극 반대하면 북한의 가입은 거의 불가능에 가깝다.⁵

IMF ‘가입조건’과 관련하여 국내외 일부에서는 IMF에는 시장경제체도를 도입하는 국가만이 가입할 수 있다거나, 북한이 주요 경제지표를 ‘IMF 가입 전’에 ‘반드시’ 제출하는 것이 북한의 IMF 가입의 ‘전제 조건’이라는 의견이 상당수 있어왔다. 하지만 이 주장은 IMF 가입조건을 상당히 확대 해석한 것이라는 주장이 설득력을 가진다. 1980년 IMF, 세계은행에 가입한 중국이 당시에는 시장경제체제로 이행한 국가가 아니었음을 예로 들 수 있다. 중국이 IMF와 세계은행에 가입하기로 방침을 정한 뒤 1979년부터 시작된 IMF 출장팀과의 가입 협상시 주요 의제는 중국의 IMF 투표권 확보 문제, 대만 축출 문제, 중국에 공여할 양허성 자금지원 확보문제 등 중국을 국제금융기구에 가입시키기 위한 유인을 최대한 많이 제공하는 차원의 협상이었다.

통계의 정확성이나 통계제출의 성실성 등이 IMF 가입의 ‘전제조건’이 된 경우도 없었다. 구소련 붕괴 후 IMF에 가입한 중동구 체제전환국들의 경우는 IMF 가입 신청시 기초적인 통계도 작성하지 못하는 상태였다. 몽골과 우즈베키스탄은 가입 후 15년이 지난 지금도 IMF로부터 통계작성에 대한 기술훈련을 받고 있다고 한다. 북한의 국제금융기구 가입이 대북 경제지원을 위한 국제협력 방향의 첫 단계이자 가장 핵심적인 사항이므로 우리정부는 이를 적극 지원하여야 할 것이다.⁶

⁵ 실제로 북한은 1997년과 2000년에 ADB 가입을 신청하였으나 미국과 일본의 반대로 좌절되었다.

⁶ 북한의 국제금융기구 가입 여건, 가입 조건 및 절차에 관한 상세한 논의와 우리 정부의 지원방안에 대해서는 다음을 참조하시오. 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 2008년 봄호 (한국수출입은행, 2008).

2. 국제금융기구의 대 북한 양허성 자금 지원

북한이 국제금융기구에 가입해서 받게 될 자금지원의 규모는 다양한 변수에 의해 결정될 것이다. IMF의 경우는 주요 경제통계 제출, IMF 협정문 4조에 의한 정책협의(Article IV Consultations) 결과, 빈곤감축을 위한 IMF 프로그램 수행 등이 자금지원 규모에 영향을 미치게 된다. 한편 저개발국에 양허성 자금을 지원하는 국제금융기구인 세계은행의 국제개발협회(IDA)와 아시아개발은행의 아시아개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금은 ‘실적기준배분제도’(PBA: Performance-Based Allocation system)에 의거하여 분배된다. 이 방식에 따르면, 1인당 소득이 낮은 수원국보다 국제금융기구가 평가하는 실적평가등급이 높은 수원국이 더 많은 양허성 자금지원을 획득할 수 있는 구조이다. 실적평가 항목별 비중은 경제운용, 구조조정, 환경 등 정책·제도 운영 실적이 80%(IDA)에서 85%(ADB)에 달하고 있는 등 국제금융기구와의 협력 정도가 실제 양허성 자금지원액에 큰 영향을 미치게 되는 것이다.⁷

세계은행(World Bank)은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)로 구성되어 있는데, IBRD는 1인당 국민총소득(GNI)이 2005년 기준 6,055달러 이하인 중소득 개도국을 위주로 지원하고 있는 반면, IDA는 2005년 기준 1인당 GNI가 1,025달러 이하의 저소득 개도국을 주로 지원하고 있다. ‘IBRD-only 국가’에 대해서는 IBRD가, ‘IDA-only 국가’에 대해서는 IDA가 제한 없이 지원할 수 있으며 ‘Blend 국가’에 대해서는 IBRD와 IDA가 동시 지원이 가능하다. 북한의 경우 1인당 소득, 채무상환능력 등이 너무 낮아서 세계은행 가입 초기에는 ‘IDA-only 국가’로 머물 것으로 전망되므로 IBRD의 자금지원은 당분간 받지 못할 것이다. 계획경제에서 시장경제로 성공적으로 전환하였다고 평가받는 베트남, 몽골도 2007년 현재 IBRD 자금지원을 받을 수 없는 ‘IDA-only 국가’이다.⁸ IDA가 한 국가에 연간 공여가능한 양허성 자금지원의 최대치는 인구가 2,300만 명인 북한의 경우 4억 6,500만 달러(1인당 20불 한도)이다. 그러나 IDA 재원배분 결정

⁷ Asian Development Bank, *Refining Performance-Based Allocation*, paper presented at the Asian Development Fund X Donors' Meeting (2007); International Development Association, *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility* (Washington, DC 2007).

⁸ 한국도 1955년에 IBRD에 가입하였지만 소득수준이 향상되고 국가신인도가 향상된 1966년이 되어야 IBRD의 상업베이스 용자를 도입할 수 있었다. 그 이전에는 1962년부터 세계은행의 IDA로부터 1,400만 달러의 철도차관을 무이자로 도입하는 등 양허성 자금지원을 받고 있었다.

시 가장 중요한 변수인 실적평가점수가 높지 않다면, 실제 IDA 자금지원 가능액은 연간 최대치에 훨씬 못 미치는 5,000만 달러~2억 달러(1인당 약 2~8불)를 넘기 힘들 것이다.

<표 1> 세계은행 지원대상국 분류 (2007년 7월 1일 기준)

그룹	특성	설명
IBRD-only 국가	IBRD만 수혜 가능	1인당 GNI(2005년 기준)가 1,025~6,055달러인 국가로서 신용도가 높아 국제금융시장에서 자금차입이 어느 정도 가능한 국가(64개국)
Blend 국가	IBRD와 IDA 둘 다 수혜가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이지만 신용도가 높아 IBRD 자금 이용도 가능한 국가. 인도, 인도네시아 등이 대표적인 국가임(15개국)
IDA-only 국가	IDA만 수혜 가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이고 신용도도 낮아 국제금융시장에서 자금차입이 불가능한 국가. 다만 일부 소규모 도서국가나 대규모 조조정중에 있어 IBRD 자금수혜가 불가능한 국가에는 예외를 인정(66개국)

아시아개발은행(ADB)의 경우에는 북한의 1인당 소득과 과거의 채무불이행 경력 등 열악한 채무상환능력을 감안하면 ADB 가입시 상업베이스에 바탕을 둔 일반재원(OCR: Ordinary Capital Resources)에 의한 개발자금지원은 받기 힘들 것이고 ADB의 양허성 자금지원 창구인 아시아개발기금(ADF)의 자금지원만 받을 수 있는 'ADF-only 국가'가 될 가능성이 높다. ADF의 용자대상국은 1인당 소득수준과 채무상환능력에 따라 결정되는데, 2004년 기준으로 1인당 소득이 400달러 이하인 국가는 모두 'ADF-only 국가'로 편입되어 ADF 용자만 받을 수 있으며, 1인당 소득은 400달러 이상이지만 채무상환능력이 현저히 낮은 인구 5,000만 명 이하인 국가는 'Blend 국가'로 지정되어 OCR 용자와 ADF 용자를 동시 수혜 가능하다.⁹ 하지만 아시아개발기금(ADF)은 재원이 많지 않아서 세계은행의 IBRD 자금지원을 받지 못하는 빈곤국이 아시아개발은행의 일반재원(OCR) 차관을 도입해야만 하는 경우가 종종 있다.¹⁰ 최근 ADF 자금지원을 가장 많이 받은

⁹ 2007년 8월 현재 태평양 도서국가를 제외한 ADF 적격국중 ADF-only 국가는 캄보디아, 키르키즈공화국, 라오스, 네팔, 타지키스탄, 부탄, 몰디브, 몽골 등 8개국이고, Blend 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 스리랑카, 우즈베키스탄, 방글라데시, 파키스탄, 베트남 등 7개국이다.

¹⁰ 베트남은 세계은행에서는 'IDA-only 국가'이지만 ADB에서는 ADF와 OCR 용자를 모두 수혜할 수 있는 Blend 국가이다.

5개국(방글라데시, 베트남, 파키스탄, 아프가니스탄, 스리랑카)의 수혜액도 연간 최대 3억 달러를 넘지 못하였다. 이들 국가들이 북한보다 대부분 인구도 많은 국가들이나 것을 감안하여 북한에 대한 ADF 자금지원액 범위를 추정하면, ADF의 연간 대북 지원액은 3,000만~1억 달러 정도를 넘지 않을 것으로 전망된다.

IMF의 양허성자금지원제도인 빈곤감축·성장지원융자제도(PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)의 수혜대상국은 2003년 기준으로 1인당 국민총생산(GNP)이 895달러 이하인 극빈회원국중 빈곤감축전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)를 작성하고 이를 바탕으로 한 PRGF 지원프로그램을 성실히 수행하는 국가만이 수혜할 수 있다.¹¹ IMF의 북한에 대한 양허성 자금지원 규모의 최대한도는 북한의 IMF 쿼터에 연계된다.¹² IMF의 빈곤감축·성장지원융자제도는 수혜국 쿼터의 140%~185%가 최대 지원가능 액수이다. 한국의 IMF 쿼터가 2007년 현재 29.27억 SDR(약 45.4억 달러)이고 남북한 경제규모 격차를 약 30배~60배라고 가정하면,¹³ 북한이 IMF에 가입하는 경우 IMF 쿼터는 5,000만~1억 SDR(약 0.78~1.55억 달러) 정도가 수치상 가능하다. IMF 쿼터는 최초 가입국의 경우에는 경제규모의 상대적 크기보다는 비교적 작게 책정되는 경우가 일반적이다. 이제 북한의 IMF 쿼터가 최대 1억 달러가 확보되었다고 가정하면, PRGF에 의해서는 연간 최대 1.4억 달러에서 1.85억 달러의 자금 지원 수혜가 가능하다는 계산이다. 하지만 IMF로부터 의미 있는 자금지원을 받기 위해서는 엄격한 정책준수사항(conditionality)과 IMF 프로그램을 성공적으로 수행해야 하므로 북한이 실제로 IMF의 자금지원을 얼마나 수혜할 수 있을지는 미지수이다.

이상의 논의를 종합하면 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 회원국으로서의 의무를 다하고 이들 국제금융기구들과 양호한 협조관계를 유지한다

¹¹ 빈곤감축전략보고서(PRSP)의 자세한 내용에 대해서는 다음을 참조하시오. 임을출·최창용, “북한 개발지원의 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005).

¹² 2004년 8월말 현재 78개 용자대상국 중 36개국이 PRGF 용자를 받고 있었다. PRGF는 주로 3년간의 중기형 구조조정 프로그램을 지원하는데 활용되며 이를 지원 받기 위해서는 먼저 중기 구조조정계획에 관한 정책기조문서(PFP: Policy Framework Paper)를 IMF 상임이사회에 제출하여 심의를 받아야 한다.

¹³ 한국은행은 2006년 북한의 경제규모를 한국의 약 1/35로 추정하고 있다. 그러나 이는 북한가격 통계의 부족으로 인한 통제할 수 없는 문제로 한국가격을 사용하여 추정된 것으로 남북한의 경제규모를 직접 비교할 때는 괜찮은 방식이나 국제비교를 할 때는 간접 추정방식을 사용해야 하는 단점이 있다. IMF가 사용하는 방식으로 북한의 경제규모를 추정하는 방식은 아직 없지만 전문가들은 북한의 1인당 소득이 500달러에 훨씬 못 미치는 것으로 판단하고 있다. 즉, 2006년 기준 북한 경제규모는 한국의 1/60 이하일 가능성이 크다.

면 연간 2~4억 달러의 양허성 자금지원 수혜가 가능할 전망이다. 이는 북한이 채무상환능력이 취약한 최빈국이기 때문에 채무상환능력이 있는 중저소득국이 공여 받는 세계은행의 IBRD 용자나 아시아개발은행의 일반재원(OCR) 용자를 거의 수혜할 수 없기 때문이기도 하다. 국제금융기구 자금지원의 규모는 수혜국의 정책성과, 프로젝트 평가결과 등에 주로 의존하지만 미국, 일본 등 주요 의사결정국들의 국제정치적인 고려가 상당한 영향을 미칠 개연성은 상존한다.

3. 가칭 ‘동북아개발은행’ 설립 방안에 대한 검토

가칭 ‘동북아개발은행’이라는 국제개발은행을 동북아지역에 창설하여 북한을 포함하여 중국 동북3성, 몽골, 러시아 극동 지역의 인프라건설 등에 용자를 하자는 방안이 지난 10년간 관심을 끌어왔다.¹⁴ 원래 이 방안은 동북아 지역에 대한 개발금융 수요는 많은데도 불구하고 세계은행, 아시아개발은행의 이 지역 인프라 개발 사업에 대한 용자는 미미하므로 동북아 개발을 위한 지역개발은행을 창설하여 직접 지원하자는 아이디어였으나 이를 북한 경제개발을 위한 국제자금 조달 창구의 역할을 강조하는 방향으로 초점이 약간 바뀐 측면이 있다.

그런데 ‘동북아개발은행’이 실제로 북한에 대한 경제지원을 하기 위해서는 현재의 방안에서 몇 가지 개선책이 마련되어야 한다. 국제개발은행은 국제금융시장에서 자금을 조달하여 이를 다시 개도국에 일정 마진을 붙여서 용자하는 수익구조를 가지고 있어서 그 설립에 큰 자본이 필요하지 않는다는 장점이 있다. 그래서 ‘동북아개발은행’이 성공하려면 국제금융시장에서 AAA의 최고 신용등급으로 용자 자금을 조달할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 한국, 일본, 중국은 물론 미국, EU 등 주요국의 지지가 있어야 한다. 이를 위해서는 북핵문제가 완전히 해결되어야 한다는 것이 ‘동북아개발은행’ 설립의 필수 전제조건이 될 수밖에 없다.

둘째로, 북한 경제제원을 위해서는 ‘동북아개발은행’ 내에 양허성 자금지원 창구(soft window)가 설립되어야 한다. 앞에서도 강조하였듯이 북한은 현재 소득수준이나 대외채무상환능력을 고려하면 IBRD나 ADB의 비양허성 자금지원(hard window)은 국제관례상 받을 수 없다. 만약 무리하게 ‘동북아개발은행’이 비양허

¹⁴ 이형근, 『동북아경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2004). Stanley Katz, S, "An Option for Northeast Asia: Establishment of the Northeast Asian Development Bank," in J. Kim and C. Lee, eds., *Enhancing Investment Cooperation in Northeast Asia* (KIEP, 2004).

성 자금지원을 북한에 공여한다면 국제금융시장에서 ‘동북아개발은행’의 신용등급은 추락하게 될 것이다. 따라서 세계은행의 IDA, ADB의 ADF와 상응하는 주요 원조공여국의 자금출연에 의한 양허성 자금지원 창구를 설치해야 북한이 혜택을 받을 수 있는 것이다. 그렇지 않으면 북한의 경제가 비약적으로 발전하여 소득과 상환능력 면에서 국제개발은행의 대 북한 비양허성 용자가 가능해질 때까지 ‘동북아개발은행’의 북한 지원은 극히 제한적이 될 수밖에 없는 것이다.

셋째, 민간투자촉진을 위한 가칭 ‘동북아금융공사’의 설립이 적극 검토되어야 한다. 1990년대 중반 이후 국제적인 유동성의 증가와 저금리로 국제민간부문의 인프라 개발사업 참여 비중이 커지면서 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB) 등 국제개발은행의 역할은 점점 축소되는 경향이다. 최근에 와서 다시 국제개발은행이 인프라사업에 대한 자금지원을 확대하려고 노력하고 있지만, 민간부문이 상대적으로 발달해있는 중소득국에서는 프로젝트 파이낸스(project finance), 민관협력사업(PPP: Public Private Partnership) 등 새로운 민간부문의 투자기법을 적용하는 비율이 점차 높아지고 있다. 이에 국제개발은행도 중소득국에 대한 직접 자금지원보다는 민간투자를 촉진·지원하는 방안을 적극 모색하고 있다.

물론 아직 북한이 이로부터 혜택을 받기는 시기상조이지만 세계은행그룹 산하의 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation)나 아시아개발은행의 자회사인 아시아금융투자공사(AFIC: Asian Finance and Investment Corporation Ltd.)¹⁵와 같은 국제민간투자를 촉진하는 역할을 하는 가칭 ‘동북아금융공사’(NEAIFC: Northeast Asia Finance Corporation)를 ‘동북아개발은행’과 병행 또는 별도로 설립하는 방안이 검토될 필요가 있다. 요약하면, 현재 논의되고 있는 가칭 ‘동북아개발은행’ 창설안은 양허성 자금지원 창구와 민간투자지원 방안을 보강해야만 실제로 대북 경제지원에 도움이 될 수 있는 한계를 가지고 있다.

¹⁵ 아시아 역내 개도국의 민간기업과 금융기관에 대한 용자 및 보증, 주식투자, 수출금융, 리스 등의 금융서비스 제공함으로써 ADB의 민간부문 지원활동을 보완하는 역할을 하고 있다. 이는 세계은행 그룹 산하의 국제금융공사(IFC)의 역할과 상응하나 그 설립형태는 상이하다. AFIC는 1989년 9월 ADB가 역내의 9개국의 25개 민간금융기관과 공동출자하여 싱가포르 회사법에 의해 설립된 주식회사 형태의 상업은행으로 필리핀 마닐라에 본부가 있다. 2003년 말 현재 ADB가 납입자본금의 30.5%를 소유하고 있으며, 순자산규모는 4,700만 달러이다. 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』 (서울: 한국은행, 2005), p. 279.

Ⅲ. 양자간 공적개발원조 자금

북한이 국제금융기구에서 받을 수 있는 자금지원액이 낙관적인 시나리오 하에서 연간 2~4억불에 불과하다면 왜 국제금융기구에 가입하는가라고 반문할 수도 있을 것이다. 그러나 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 무엇보다도 북한 경제개발을 위한 국제민간자본 유치를 위한 국제금융기구의 북한경제 전반에 대한 ‘인증서 발급’을 위해 필수적인 과정임을 다시 한번 강조하고자 한다.

다자간 국제협력은 양자간 협력보다 절차도 복잡하고 시간이 많이 걸리지만 그 효과는 강력하다. 주요 선진국의 대 개도국 양자간 공적개발원조(ODA) 자금지원도 북한의 국제금융기구 가입 여부와 가입 이후의 협력 정도에 상당한 영향을 받게 된다. 국제금융기구 가입 후 북한의 경제정책, 주요 통계의 투명성, 빈곤감축전략 작성 여부, 외채감축 노력 등에 대한 국제금융기구의 판단이 주요 선진원조공여국의 원조정책을 좌우하는 것이 국제관례이기 때문이다.

1. 일본의 대북 공적개발원조 가능성

2006년 10월 9일 북한의 핵실험 이후 일본은 북한에 대한 경제제재에 가장 적극적인 국가이다. 현재 일본은 북한과의 무역, 금융거래는 물론 인적왕래까지도 제한하고 있으며, 일본인 납치자문제의 해결과 미국의 테러지원국 해제문제를 미국이 연계하도록 강력히 주장하고 있다. 대북 강경노선을 지향하던 아베 정부가 온건노선의 후쿠다 정부로 바뀌었지만 6개월마다 연장되는 대북경제제재는 계속되고 있다. 하지만 일본은 북한이 북핵 폐기와 일본인 납치자문제를 해결한다면 북한에 대해 관계정상화와 상당한 액수의 경제지원을 제공해 줄 수 있는 국가이다.

일본의 대북한 경제협력자금의 규모에 대해서는 양국에서 아직 공식적인 숫자 제시가 없었기 때문에 한국이 일본으로부터 제공받은 1965년 청구권자금 조건을 원용하여 추정하고자 한다. 당시 한국의 대일본 청구권자금은 8억 달러(무상지원 3억 달러, 양허성 유상차관 2억 달러, 민간경협자금 3억 달러)였는데, 일본은 이 액수에서 당시 한국의 대일 무역채무를 공제한 나머지를 10년간에 걸쳐 한국에 제공하였었다.¹⁶ 1965년에서 1999년까지의 일본의 물가상승률을 사용하여 1965

¹⁶ 한국은 북한보다 인구가 2배 이상 많으나, 북한 지역이 남한 지역보다 식민지배의 피해가 더 컸었다는 등 다양한 주장이 나올 수 있다. 어떤 경우든 최종 액수와 지원조건은 북한과 일본의

년의 8억 달러를 1999년 추산치로 조정하면 약 92억 달러가 된다고 한다.¹⁷ 이 숫자에서 다시 1999년부터 2006년까지 7년간 일본의 물가상승률이 연간 0.5%라고 가정하면, 1965년의 8억 달러는 2006년 현재 약 95억 달러 정도의 가치로 추산된다. 그런데 양자간 차관제공시의 국제관례를 원용하면 일본은 북한의 대일 채무 연체금을 공제하고 나머지 액수를 제공하게 된다. 구체적인 액수가 확인 가능한 자료에 의하면 1989년 북한의 대일 채무 연체액은 5억 3,000만 달러에 달한다고 한다.¹⁸ 그런데 일반적으로 연체이자(延滞利息)는 약정이자보다 상당히 높은 수준이기 때문에 17년이 지난 2006년 현재 연체이자를 포함한 북한의 대일(對日) 채무는 약 10억 달러에 달할 것으로 추정된다. 즉, 95억 달러 중에서 10억 달러를 무상지원액(35.6억 달러 추산)에서 제외한 총액 85억 달러가 제공되는데, 이는 무상지원(25.6억 달러), 양허성 차관지원(23.8억 달러)과 민간경협자금(35.6억 달러)의 형태로 10년에 걸쳐 연간 평균 8억 5천만 달러씩 북한에 지원된다고 상정해볼 수 있다.

일본의 대외 양허성 유상원조기관인 일본국제협력은행(JBIC)의 원조정책에 의하면¹⁹ 양허성 유상차관과 민간경협자금의 상당부분은 현금으로 북한에 전달되기 보다는 인프라건설자금으로 주로 일본 기업들의 기계설비, 용역 제공의 대가로 쓰이게 될 것이다.²⁰ 무상지원자금도 북한의 빈곤층에 대한 보건의료, 농업개발, 교육 등에 쓰야할 것이다. 일본의 대북 경제협력자금은 북한의 경제규모와 비교할 때 상당히 큰 규모이며, 이는 대북 경제지원을 위한 국제협력에서 일본이 차지하는 비중이 작지 않다는 것을 보여준다. 북한도 이를 잘 알고 있을 것이다.

협약에 의해 결정될 것이다.

¹⁷ Mark E. Manyin, "North Korea-Japan Relations: The Compensation /Reparation Issue," CRS Report for Congress (March 29, 2000).

¹⁸ Soogil Young, Chang-Jae Lee and Hyoungsoo Zang, "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea," in Marcus Noland, ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1998), p. 257.

¹⁹ 일본은 2008년 10월에 양허성 유상원조기관인 일본국제협력은행(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)과 무상원조기관인 일본국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency)를 JICA로 통합할 예정이다. 일본 JBIC이 공여하는 엔 차관은 수원국의 소득수준과 구축성여부 등에 매우 다양한 지원조건을 제시하고 있는데, 평균 금리는 약 1.3% 수준이고, 평균 상환기간은 약 33년, 평균 거치기간은 약 10년 정도이다.

²⁰ 연간 110~120억 달러의 공적개발원조를 공여하는 세계 2~3위의 원조대국 일본은 100% 비구속성원조(untied aid)를 제공하는 OECD의 주요 선진원조국과는 달리 아직도 유상원조의 구속성원조(tied aid) 비율이 상대적으로 높으며, 비구속성원조도 구매·조달기업 선정의 투명성면에서 개선의 여지가 많다. 참고로 한국의 경우 2007년도 비구속성원조의 비중은 2% 미만으로 아주 미미하다.

2. 미국의 대북 공적개발원조 가능성

세계 제1위의 대외원조국인 미국의 원조정책은 기본적으로 미국의 국가안보 목적에 부합되는 개도국에게 유상원조가 아닌 무상원조를 시행하며, 원조분야도 인프라 건설 등 경제개발 분야보다는 HIV/AIDS 퇴치, 환경보호 등 사회개발 분야에 초점을 맞추고 있다. 인프라 건설 등 경제지원은 미국 수출입은행을 통한 미국 기업의 수출을 지원하는 차원에서 주로 운용하고 있다.

한편 9·11 이후 미국은 대외원조의 2/3 이상을 담당해오던 기존 국제개발처(USAID)와는 독립적인 무상원조기관인 MCC(Millennium Challenge Corporation)를 2004년 2월에 설립하여 미국 공적개발원조(ODA)의 50% 확대를 추진하고 있다. MCC는 지원대상국을 소득수준, 통치제도, 인적자원개발, 경제적 자유, 부패 등에 관한 엄격한 평가를 통과한 건실한 경제정책을 수행하는 소수의 원조적격 개도국에만 경제개발자금을 집중 지원할 계획이다. 북한이 상당한 변화를 보이지 않으면 미국의 개발원조조건을 통과하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

현재 미국이 긴급구호적인 성격을 띠지 않는 대외원조를 금지하고 있는 국가들은 미국 국무부의 ‘테러지원국 리스트’에 포함된 국가들²¹과 동일하다. 하지만 북한이 ‘테러지원국’ 지정에서 해제되어도 미국의 대외원조가 재개되기 위해서는 미국의 대외원조법, 수출입은행법 등 북한의 국제규범 위반시 대외원조를 금지하는 개개의 법률의 적용에서 북한을 제외시키는 의회의 개별적인 입법이 필요하다.²² 즉, 본격적인 미국의 대북한 원조 재개를 위해서는 북미관계정상화가 필수적이며, 이후에도 행정부의 적극적인 관심과 의회의 협력이 필요하다는 점에서 볼 때도 식량, 의약품, 병원용 소규모발전기 등 긴급구호적 지원을 상회하는 미국의 북한에 대한 개발지원이 단기간에 본격적으로 시작되기는 힘들 전망이다.

3. 중국의 대북 공적개발원조 가능성

중국은 전통적인 혈맹인 북한과의 관계를 국가간 정상적인 관계인 “호혜관계”로 재정립하고 있는 중이다. 중국은 단둥에서 송유관을 통하여 원유를 북한에 매년 유상차관의 형식으로 지원하고 있으며,²³ 부정기적이지만 연간 2~7천만 달러

²¹ 2007년 현재 북한, 시리아, 쿠바, 수단, 이란 등 5개국이다.

²² Kenneth Katzman, *U.S. - North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*, Atlantic Council of the United States (2007).

²³ 중국은 북한에 제공하는 원유 가격을 국제시세에 연동시켜 조정하고 있다. 유상차관의 공여조건

에 달하는 무상지원도 하고 있는 것으로 알려져 있다. 중국의 대 북한 유상차관과 무상지원의 총액은 정확하게 알려져 있지 않지만 한국의 대북 지원보다는 적은 액수인 것으로 추측된다.

중국은 민간부문이 철저한 상업성의 원칙에 따라 북한에 대한 교역 및 투자를 추진하고 중국 동북3성 정부는 이를 간접적으로 지원하는 대북 경협 방침을 천명하고 있다. 이는 후진타오 중국 국가주석이 2005년 10월 미국의 대북 금융제재 직후 천명한 대북(對北) 경협 “12字 방침(政府引導·企業參與·市場運作)”에 잘 나타나 있다. 이에 따라 중국기업의 대북 투자는 중앙정부의 자금지원을 받고 있지 못하며, 대부분의 대북 투자사업이 양해각서나 합의문 체결단계에서 언론에 보도되기는 하지만 이후 계약이 체결되고 실제 계약대로 사업이 이행되는 경우는 상대적으로 소수에 불과하다. 무산광산 등 상당수의 북한 광산개발 사업이나 김책제철소 현대화 사업,²⁴ 나선시 항만개발 사업, 북중간 철도현대화 사업, 북중간 압록강대교 건설사업 등이 사업 수행이 취소되었거나 매우 지지부진한 대표적인 사례들이다.

현재 중국은 중앙정부 차원에서 대북한 원조의 과감한 확대를 계획하고 있지는 않지만, 만약 북핵 6자회담 제3단계가 성공적으로 추진되어 북핵 폐기에 상당한 진전이 있고 무엇보다도 일본이 막대한 경제협력자금을 북한에 투입하기 시작하면 일본의 북한 영향력 견제 차원에서 중국의 대북한 원조 태도에도 변화가 올 전망이다.

4. 러시아의 대북 공적개발원조 가능성

러시아는 현재 연방재정법 제4조에 따라 러시아에 대한 대외채무를 불이행하고 있는 북한에 대해서는 원조성 지원을 할 수 없게 되어있다.²⁵ 북한의 대러시아 채무의 대부분은 구소련 전환성 루블화로 표시되어 있는데 원금만 46억 구소련 루블로 추정되는 북한 채무를 달러화로 환산할 때 어떤 환율을 적용할 것인가 하는 문제와 최종 채무탕감 비율을 몇 %로 할 것인가 하는 등을 놓고 아직도 북한과 러시아 간에 최종 합의가 지연되고 있다. 46억 루블을 2005년 12월 기준 환율 1달

은 알려져 있지 않으나 양허성 차관일 것으로 추정하고 있다.

²⁴ 『연합뉴스』 인터넷판, “중국의 北무산광산 투자 올해 초 결렬,” (2007년 6월 11일), “중국 北무산철광 대규모 투자 백지화,” (2008년 1월 23일)

²⁵ 러시아 연방재정법 제4조는 “2003년 1월 이후 대외 차관은 과거 제공된 차관에 대한 원금 및 이자의 상환의무를 이행하고 있는 조건하에 제공”한다고 규정하고 있다.

러에 29루블을 적용하면 총액이 1.6억 달러에 불과하나, 1달러에 0.63루블을 적용하면 원금만 73억 달러에 이른다.²⁶ 북한과 미국은 2001년부터 2007년까지 다수의 채무조정회의를 가졌지만 러시아가 90% 이상의 채무탕감을 제시하였으나 북한이 더 나은 조건을 요구한 것으로 알려져 있다.²⁷ 현재 북한은 러시아에서 정제유 등을 도입하고 있는데 채무문제가 해결되지 않아서 전액 현금으로 지불하고 있다.

북한의 러시아 채무 불이행 문제가 해결되면 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결사업, 나진~합산 54km구간 광궤철도 현대화 및 나진항 개발사업 등에 러시아 연방정부가 직접 참여하거나 또는 참여하는 기업에 대한 연방정부의 양허성 재정지원이 가능해지므로 북·러 경제협력사업이 상당히 진전될 전망이다. 또한 연해주 전력의 북한공급, 시베리아 가스 북한 통과사업 등 잠재적인 남·북·러 협력사업도 러시아 공적부문이 자금지원에 참여할 수 있으면 성사 가능성이 더 높아질 것이다.

5. EU 등 기타국가의 대북 공적개발원조 가능성

EU, 스위스 등 유럽 국가들은 북한이 북핵폐기에 나서면 가장 먼저 대북 경제지원을 제공할 것으로 예상된다.²⁸ 북한도 최근 유럽 국가들과의 교류를 크게 늘리고 있다. 한편 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등도 북핵폐기시 지원의사를 밝히고 있다.²⁹ 아마도 미국, 러시아보다는 유럽국가를 비롯한 6자회담 비참가국들의 대북 경제지원이 더 활발할 가능성을 배제할 수 없다.

²⁶ 대외채무불이행시 처리에 관한 국제관례와 러시아 루블화 표시 대외채무에 대해서는 다음을 참조하시오. 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2005).

²⁷ 『조선일보』 인터넷판, “러 돌연 ‘북 채무 90% 탕감’”(2007. 2. 13).

²⁸ 유럽의 원조체계는 국가마다 사뭇 다르다. 개발원조를 담당하는 원조기관은 영국은 국제개발국(DfID: Department for International Development), 프랑스는 프랑개발청(AFD: Agence Francaise de Development), 독일은 부흥금융금고(KfW: Kreditanstalt fur Wiederaufbau), 스웨덴은 국제개발청(SIDA: Swedish International Development Agency) 등이 담당하고 있다.

²⁹ 호주 국제개발청(AusAID: Australian Agency for International Development), 캐나다 국제개발처(CIDA: Canadian International Development Agency) 등.

IV. 가칭 ‘북한개발지원그룹’ 설립 방안

1. 설립 필요성 및 기대효과

북한이 미(美)국무부의 테러지원국 리스트에서 삭제되면 북한은 국제금융기구에 가입을 신청하게 될 것이다. 그런데 국제사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제사회의 정책·규범에 따라 자금지원의 필요조건을 충족시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 높다. 미국, 일본, EU 등 주요국들은 북한에 대해 시장경제제도의 신속한 도입과 개혁·개방을 촉진하는 방향으로 국제금융기구의 경제지원 프로그램을 수립하고 집행할 것을 요구할 전망이다. 한편 IMF와 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건인 빈곤감축전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper) 작성 등 북한 특성상 주저하거나 시간을 요하는 조건을 대북 자금지원의 전제로 설정하는 경우, 북한에 대한 실제 자금지원까지는 상당한 시간이 소요될 개연성이 있다. 그래서 북한이 테러지원국 리스트에서는 삭제되었지만 국제금융기구에 가입하기 전이거나 가입 후 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받기까지의 과도기에 북한 개발을 어떻게 지원할 것인가에 대한 방안 마련이 필요하다.

북한의 경제재건과 본격적인 개발을 위한 자원조달은 우리의 경제력으로는 일정한 한계가 있으며 이에 따른 국제사회의 참여는 우리 입장에서 불가피하며 또한 바람직하기도 하다. 중장기적으로는 다자간 국제협력을 위해 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구를 활용하는 방안을 강구하는 것이 중요하며, 단기적으로는 국제금융기구 가입 이전 단계에서도 북한과 국제금융기구와의 협력을 지원하는 방안을 다각적으로 검토할 필요가 있다. 이는 국제사회의 대북 우호적 분위기를 조성하여 북한의 국제금융기구 가입을 촉진할 수 있으며, 또한 북한이 국제사회에 적응할 수 있는 준비기간 및 기회를 제공하는 차원이기도하다.

한국 정부의 역할은 북한의 개발 초기에 북한 지원을 위한 국제공적자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제협력의 틀을 짜는 것이다.³⁰ 북핵문제 해결과

³⁰ 북한 개발과 경제지원을 위해 다자간 국제협력체 설립 방안을 제시한 연구들은 다음과 같다. 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2000); 장형수, “자원조달 방안과 추진방식,” 『통일경제』, 9월호(현대경제연구원, 2000); 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』(안양: 국토연구원, 2007); Hyounghsoo Zang, “An Agenda for International Cooperation on

정에서 북한 개발 지원을 위한 다자간 국제경제협력체제의 태동은 필연적인 요소이다. 북핵문제 해결이 가시화되면 6자회담을 동북아 다자안보체제로 확대하는 구상도 수차례 제기된 바 있으며, 현재 6자회담 틀 내에서도 참가국 간에 에너지·경제 지원을 효율적으로 통합·조율하는 실무그룹(working group)을 우리 정부가 주도적으로 가동 중이기도 하다.

가칭 ‘북한개발지원그룹’은 국제사회의 대북 개발지원을 유도하고 북한이 국제관례에 익숙해지도록 지원하는 역할을 부여받을 것이다. 기본적으로 ‘북한개발지원그룹’은 원조조정그룹의 성격을 가지나,³¹ 대북 자금·기술지원도 포함하는 준(準)국제금융기구적 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 참여 대상은 6자회담 참가국 외에도 주요 원조국(EU, 캐나다, 호주, 스위스 등), 국제기구(세계은행, ADB, UNDP 등) 및 NGO 등이다. ‘북한개발지원그룹’은 국제공적자금 조달을 통해 본격적인 북한개발에 부족한 재원을 보충함으로써 국내 일각의 대북 ‘퍼주기 논란’을 불식시키는데 기여할 것이며, 또한 국제사회와의 협력을 선도함으로써 ‘한국독주’에 대한 국제사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대한 확보하는 것이 가능할 것이다.

2. ‘북한개발지원그룹’의 기능 및 주요 활동

‘북한개발지원그룹’은 대북 자금지원 및 기술지원을 위한 재원조달을 위해서 공적개발원조(ODA)자금 등 주요 원조국의 양자간 지원과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도하고, 대북 기술지원이나 북한 개발지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하게 된다.³² 신탁기금은 ‘북한개발지원그룹’ 참가국, 국

the Korean Peninsula,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 14, No. 2 (Fall 2002); Won Bae Kim, “Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development,” paper presented at the International Workshop on the Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation (KRIHS, 2007).

³¹ 한국의 경우에는 세계은행이 의장국이 되고 한국정부가 상당히 적극적인 역할을 수행한 ‘한국협의그룹’(Consultative Group for the Republic of Korea)이 1966년부터 1984년까지 활동하였다. ‘한국협의그룹’은 그동안 미국이 거의 담당해왔던 대한 무상지원을 1965년 한일수교를 계기로 일본의 역할을 강조하면서 대한 원조공여국의 범위를 확대하는 역할을 담당하였다. 현재 한국이 북한에 대한 경제지원의 상당부분을 담당하고 있고 북한의 대일 청구권문제가 부각되고 있는 상황과 비슷한 맥락이었다. 한국에서는 ‘한국협의그룹’을 ‘대한국제경제협의체’(IECOK: International Economic Consultative Organization for the Republic of Korea)라고 부르기도 하였다. 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, p. 61.

³² 소위 ‘특별신탁기금’의 개념과 사례에 대한 분석은 다음을 참조하시오. 장형수·이창재·박영곤,

제기구 등의 출연금으로 조달하고, 이 기금을 ‘북한개발지원그룹’이나 세계은행, UNDP 등 국제기구에 위탁 운영하게 된다. 또한 국제 민간부문의 대북투자 유도를 위해서 협조용자, 프로젝트 파이낸스 방식 등을 통한 국제공적자금과 민간 컨소시엄의 연계를 추진한다.

‘북한개발지원그룹’은 북한의 경제개발 및 개방 등 주요 개발이슈에 대한 정책 조언 및 기술지원을 제공하는 역할도 수행한다. ‘북한개발지원그룹’에 참여하는 국제기구를 통해 시장경제제도 도입 등 북한의 개발역량을 강화하는데 주력하고, 교육훈련 등 원조수용능력 강화를 통하여 인도적 원조에서 개발원조로의 전환과정을 지원하게 된다.

‘북한개발지원그룹’의 세 번째 기능은 북한과의 정기적인 정책협의 메커니즘을 운영하는 것이다. 이를 통해서 중장기 북한개발지원 계획을 북한과 함께 수립하고 이를 지원하기 위한 재원조달과 기술지원 방안 등을 논의한다. 한편 ‘북한개발지원그룹’ 참가국간 북한경제지원에 대한 정책을 조율하는 역할도 수행한다. 이를 통해서 각국의 대북한 양자간 경제협력과 다자간 지원을 조율함으로써 국제사회의 대북 경제지원의 효율화와 최대화의 시현이 가능해질 것으로 기대된다.

3. ‘북한개발지원그룹’의 구성 및 조직별 운영방안

‘북한개발지원그룹’은 한국, 미국, 일본, EU, 캐나다, 호주, 중국, 러시아, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조공여국과 세계은행, ADB, UNDP, UN ESCAP 등 주요 국제개발금융기구와 국내외 NGO 등이 참여한다. 주요 조직으로서는 이사회, 사무국, 집행위원회 등을 설치한다. 이사회는 주요 원조공여국 및 국제개발금융기구로 구성하며 ‘북한개발지원그룹’의 주요 업무집행 사항을 결정한다. 이사회에는 의장국이 있으며, 이사회를 주재하지만 이사회의 운영은 기본적으로 ‘북한개발지원그룹’의 재원조달에 많이 기여한 국가의 의사가 반영되는 기제여야 할 것이다. 사무국은 ‘북한개발지원그룹’의 정례회의를 소집하며 향후 3년간의 북한개발지원계획을 수립한다. 북한은 ‘북한개발지원그룹’과 협조하여 국가개발계획과 이에 상응한 부문별개발계획을 작성한다. 북한도 참여하는 ‘북한개발지원그룹’의 정례회의에서는 북한이 부문별 개발계획에 따라 필요한 자금지원을 요청하고 해당 사업계획(안)을 발표하면, 회의에 참가한 원조공여국과 국제개발금융기구는

『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 1998), pp. 101-105.

기술지원 및 유·무상 자금지원을 약속하게 된다. 원조공여국들은 별도의 회동을 통해 대북 개발지원의 우선순위, 연계방안을 논의한다. 원조공여국간 중복되는 개발지원의 경우에 조정이 필요할 때는 ‘북한개발지원그룹’ 사무국이 이를 주재한다. ‘북한개발지원그룹’ 정례회의에서 합의된 결정사항들은 이후 집행위원회 산하 부문별 전문위원회를 통해 실행방안을 결정하고 시행한다.

‘북한개발지원그룹’ 집행위원회는 정기적인 대북 개발지원 점검회의를 통해 개발지원 프로젝트의 운영, 문제점 및 성과 등을 감독한다. 집행위원회 산하 거시경제안정, 인적자원개발, 보건, 인프라개발, 환경, 빈곤감소 등 부문별 전문위원회는 북한과 협의하여 개발지원 사업을 기획, 집행 및 모니터링하게 된다. ‘북한개발지원그룹’은 북한 평양에 주재사무소와 지방에 분소를 설치하고 주재사무소 산하에 부문별 실무작업반을 두어 개발지원과 모니터링을 담당하게 된다.

4. 주요국의 ‘북한개발지원그룹’ 참여 유인

북한 입장에서 볼 때, ‘북한개발지원그룹’이 설립되면 국제금융기구의 자금지원에 적용되는 ‘까다로운’ 전제조건보다 상대적으로 완화된 조건으로 국제금융기구 가입 이전에도 국제사회로부터 기술지원 및 자금지원 확보가 가능할 수 있다. 또한 준국제금융기구적 성격을 띠고 있는 ‘북한개발지원그룹’의 주선을 통해서 국제 민간부문의 대북투자도 일정부분 가능할 것으로 기대된다. 또한 ‘북한개발지원그룹’을 통한 국제사회와의 접촉 경험 축적을 통해 국제금융기구와의 협력관계에 쉽게 적응할 수 있을 것이다. 무엇보다도 ‘북한개발지원그룹’과의 협력 관계를 지속한다는 점만으로도 북한은 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받을 수 있다.

일본은 납북자 문제 등 국민정서가 북한에 대해 부정적이기 때문에 일본의 대북 지원은 양자간 지원보다는 다자간 국제협력체를 통한 지원이 자국내 여론 관리에 유리할 것이다. 특히 북·일 수교과정에서 북한에 제공되는 경제협력자금 총액에 대한 양측의 견해차가 상당히 클 것으로 예상되는데, 이 경우 일본 여론이 받아들일 수 있는 ‘적절한’ 양자간 대북 지원액을 산정한 후 나머지 차액은 다자간 자금지원 형태로 북한에 제공하는 방안이 고려될 수 있다. 즉, ‘북한개발지원그룹’은 양자간 자금지원의 ‘대체경로’로도 활용이 가능하다. 일본 정부가 ‘북한개발지원그룹’이 설립하는 다자간 신탁기금에 자금을 출연하고 이를 다자간 개발금융기구가 관리하는 방안이 가능하다.

중국은 ‘북한개발지원그룹’이 설립되면 단기적으로는 자국의 대북 영향력을 약

화시킬 가능성이 있지만 장기적으로는 자국의 경제적 부담을 완화하는 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 무엇보다도 중국은 향후 북·일 수교시 일본의 대규모 대북 경제협력자금 지불로 인해 향후 중국의 대북 경제적 영향력이 일본에 비해 상대적으로 약화될 가능성에 대비하는 차원에서도 다자간 협력을 마다하지 않을 것이다.

러시아는 동시베리아 가스, 전력의 북한통과 및 공급사업, 북한을 통과하는 한반도중단-시베리아횡단철도(TKR-TSR) 연결사업, 나선항 개발사업, 러시아형 경수로 제공 가능성 등 경제적 실리를 추구하기 위해서는 ‘북한개발지원그룹’에 적극 참여할 필요가 있을 것이다.

미국은 자국의 실질적인 대북 경제지원을 최소화하면서도 유일 최강국의 국제 역학구조 상 일정한 레버리지 행사가 가능한 다자간 국제협력체 설립에 반대할 이유는 많지 않을 것이다. 미국은 양자간 원조공여국들이 다자간 원조조정을 통해 대북 경제지원이 북핵문제 해결과 조화를 이루도록 조율하는 것을 선호할 것이다. 또한 ‘북한개발지원그룹’을 통한 미국의 대북지원이 자국내 보수진영의 대북지원 반대여론을 완화시키는데 도움이 될 것으로 판단할 것이다.

EU, 호주, 캐나다, 스웨덴, 스위스 등 북핵 6자회담 비참가국들은 한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확대의 기회로 활용할 수 있을 것이다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구는 북한 관련 업무가 추가되면 새로운 ‘일거리’가 마련되므로 마다할 이유가 전혀 없을 것이다.

5. 단계별 추진 방안

한국 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 일부 국가가 국내 정치적 이유로 참여를 꺼릴 경우, 단계적 업무 확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. 제1단계는 북한이 테러지원국 명단에서 삭제되었지만 아직 국제금융기구에 정식으로 가입하지는 않았지만, 북핵문제가 북한 핵시설의 불능화와 핵프로그램에 대한 신고를 마무리한 뒤 이어지는 6자회담에서 최종적으로 핵폐기를 위한 이행합의서가 타결되는 단계이다. 아직 핵폐기에 대한 검증은 끝나지 않았지만 6자회담 참가국 간에는 북핵 폐기의 대가로 북한에 대한 추가적인 경제·에너지 지원 분담 문제가 논의될 것으로 예상된다. 이때가 ‘북한개발지원그룹’ 설립을 제안할 수 있는 적절한 시점이 될 수 있을 것이다.

제1단계에서는 ‘국제관례 학습용’ 기술지원을 제공하여 북한의 원조수용능력을 강화하고, 여건 호전시 북한과의 정책협의를 거쳐 본격적인 개발지원 프로그램을

제공하는 단계적 접근방안이 바람직하다. 6자회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 제1단계에서는 ‘북한개발지원그룹’ 의장국과 사무국은 북한이 상대적으로 우호적으로 여기는 EU, 스웨덴, 스위스, UNDP 등이 맡는 방안이 고려될 수 있다. 이 단계에서는 대규모의 자금지원보다는 북한의 인력개발이나 행정능력 배양, 개발 지원 수용능력 확충 등을 위한 자금소요를 충족시키는 ‘북한기술지원 신탁기금’을 설립하여 UN ESCAP, UNDP, 세계은행 등에 위탁하여 집행하고 주요 원조공여국이 대북 기술지원을 적극적으로 시행하는 것이 필요하다. 이와 동시에 6자회담과 관련된 대북 경제·에너지 지원도 병렬적으로 진행될 것이다.

제 2단계는 북한이 국제금융기구에 가입하였고 미국, 일본과의 관계정상화에 상당한 진전이 있어서 북한 경제재건 지원에 대한 국제사회의 긍정적 분위기가 조성되는 단계이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받지 못하고 있으며, 북한에 대한 정보가 아직 충분치 못해서 원조공여국 간에도 효과적인 원조를 위해서는 상당한 조율이 필요한 상황이 예상된다. 이 단계에서는 세계은행이나 EU를 의장국·사무국으로 고려할 수 있을 것이다. 세계은행의 참여는 국제사회에 주는 긍정적인 상징성이 크므로 우선적으로 참여토록 추진할 필요가 있다. ‘북한개발지원그룹’은 양자간 원조의 조율도 말지만 다자간 펀드인 ‘북한개발신탁기금’을 설립하여 교육, 보건, 인프라 개발, 빈곤감소 등 개발지원을 위한 재원조달도 담당할 것이다.

현재 우리 정부가 주도하고 있는 6자회담 ‘경제·에너지지원 실무그룹’을 적당한 시점에 EU, 호주, 캐나다, 스위스 등으로 ‘실무그룹’의 외연을 확대하여 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.³³ 이 경우에는 ‘경제·에너지 지원 실무그룹’의 성격상 핵폐기와 연계된 경제지원에 초점을 맞추는 소위 ‘정치적 원조(political aid)’의 성격이 강할 가능성이 있으므로 이를 ‘개발원조(development aid)’에 보다 중점이 두어지도록 조정하여야 할 것이다.³⁴ 북핵 6자회담 ‘실무그룹’이 지나치게 ‘정치적 원조’에만 집착하는 경우에는 ‘북한개발지원그룹’은 ‘실무그룹’과 일정한 선을 긋는 것이 중요하다. 당연한 이야기지만 ‘북한개

³³ 이 방안은 6자회담의 ‘정식’ 참가국을 확대하지는 주장은 아니다.

³⁴ 정치적 원조와 개발원조, 인도적 원조의 차이와 특성에 대해서는 다음을 참조하시오. 권태진 외, 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2007); 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 도서출판 해남, 2007); 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,” 『통일경제』, 2008년 봄호 (서울: 현대경제연구원, 2008).

발지원그룹'의 설립과 운영은 북한의 핵폐기 실행계획의 향후 이행추이와 연계시키는 것이 바람직하다. 그렇지 않으면 6자회담 참가국을 포함한 국제사회의 지지를 얻을 수 없을 것이다.

V. 결론

북한이 미국무부의 테러지원국 리스트에서 삭제되면 북한은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입을 신청하게 될 것이다. 또한, 대미 및 대일 관계 개선을 바탕으로 일본의 전후 경제협력자금과 미국, EU, 중국, 러시아 등으로부터 공적개발원조(ODA)를 획득하기 위해 노력할 것으로 전망된다. 현재의 국제경제체제하에서 '북한의 국제사회 편입'의 척도는 북한의 국제금융기구 가입과 미국과의 무역협정 체결, 항구적 정상무역관계(PNTR) 수립이다. 특히 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 그 액수도 중요하지만 이보다는 북한 경제개발을 위한 국제민간자본 유치를 위해 필수적인 국제금융기구의 북한경제 전반에 대한 '인증서 발급'을 위한 첫 단계이다. 그런데 국제사회와의 접촉 경험은 그렇게 많지 않은 북한이 국제사회의 정책·규범에 따라 자금지원의 필요조건을 충족시키기에는 시간이 소요될 가능성이 있으며, 국제금융기구로부터의 자금지원 액도 연간 2~4억 달러로 많지 않을 전망이다. 이는 채무상환능력이 떨어지는 저소득국에는 세계은행의 국제부흥개발은행(IBRD) 차관과 아시아개발은행의 일반재원(OCR) 차관을 제공할 수 없기 때문이다.

북한이 국제금융기구에 가입하여 본격적인 자금지원을 받기까지의 과도기에 북한 개발을 지원하는 방안으로서 우리 정부는 가칭 '북한개발지원그룹'의 설립을 검토할 필요가 있다. '북한개발지원그룹'은 주요 원조국의 양자간 ODA자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도하고, 대북 기술지원이나 북한 개발지원을 위한 다자간 기금으로서 '북한신탁기금'을 조성하며, 북한의 경제개발 및 개방 등에 대한 기술지원을 제공하는 역할을 수행한다. '북한개발지원그룹'은 또한 북한과의 정기적인 정책협의 메커니즘을 운영하여 북한과 함께 중장기 북한개발계획을 수립하고 이를 지원하기 위한 재원조달과 기술지원 방안 등을 논의한다. 한편 '지원그룹' 참가국간 북한경제지원에 대한 정책을 조율하는 역할도 수행한다.

정부는 '북한개발지원그룹'에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 일부 국가가 국내 정치적 이유로 참여를 꺼릴 경우, 단계적 업무 확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. '북한개발지원그룹'은 초기 단계에는 '국제관계 학습용'

기술지원을 제공하여 북한의 원조수용능력을 강화하고, 이후 여건 호전시 북한과의 정책협의를 거쳐 본격적인 개발지원 프로그램을 제공하는 단계적 접근방안이 바람직하다. 6자회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 현재 우리 정부가 주도하고 있는 6자회담 ‘경제·에너지 지원 실무그룹’을 ‘적당한 시점에’ EU, 호주, 캐나다, 스위스 등으로 ‘실무그룹’의 외연을 확대하여 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 마지막으로 당연한 이야기지만 ‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북한의 핵폐기 실행계획의 향후 이행추이와 연계시키는 것이 바람직하다.

■ 접수: 4월 28일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이형근. 『동북아경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2004.
- 임은출·최창용. 『북한 개발지원의 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계』. 『통일정책연구』, 14권 2호(통일연구원), 2005.
- 장형수. “국제 규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 봄호(현대경제연구원), 2008.
- . “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 봄호(한국수출입은행), 2008.
- . “재원조달 방안과 추진방식.” 『통일경제』, 9월호, (현대경제연구원), 2000.
- 장형수·박영곤. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·정여천. 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 장형수·이창재·박영곤. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 한국은행. 『국제금융기구가 하는 일』. 서울: 한국은행, 2005.

Asian Development Bank. *Refining Performance-Based Allocation*, paper

- presented at the Asian Development Fund (ADF) X Donors' Meeting, 2007.
 International Development Association. *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formular and Reducing Volatility*. Washington, DC, 2007.
- Katz, S. Stanley. "An Option for Northeast Asia: Establishment of the Northeast Asian Development Bank." in J. Kim and C. Lee, eds., *Enhancing Investment Cooperation in Northeast Asia*. KIEP, 2004.
- Katzman, Kenneth. *U.S. - North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*. Atlantic Council of the United States, 2007.
- Kim, Won Bae. "Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development." paper presented at the International Workshop Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation. KRIHS, 2007.
- Manyin, Mark E. "North Korea-Japan Relations: The Compensation /Reparation Issue." CRS Report for Congress, March 29, 2000.
- Young, Soogil, Chang-Jae Lee and Hyungsoo Zang. "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea." in Marcus Noland, ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1998.
- Zang, Hyungsoo. "An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula." *The Korean Journal of Defense Analysis*. 2002.

Abstract

A Study on Some Directions for South Korea's Cooperation with the International Community for Supporting North Korea's Development Process

Hyoung-soo Zang

Under the current international economic order, the symbol of 'North Korea's entrance into the international community' would be the admission into the international financial institutions (IFIs).

Once North Korea is removed from the list of state-sponsored terrorism, North Korea will apply for the admission into the IFIs such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the Asian Development Bank. Helping North Korea to join the IFIs would be laying down the foundation for international cooperation.

However, the admission itself would not guarantee a substantial lending to North Korea on concessional terms before North Korea would accept and abide by the international norms, which will take quite some time. South Korea, in this regard, needs to devise some mechanism for supporting North Korea's development process during the interim period.

This study proposes to establish so-called 'the North Korea Development Assistance Group' through which financial, as well as technical assistance to North Korea will be provided. 'The North Korea Development Assistance Group' would also help North Korea be accustomed to international best practices and norms. South Korea would need to take the lead in organizing 'the Group' comprised of member countries of the Six Party Talks, other major donor countries, IFIs, UNDP and international NGOs.

Key Words: North Korea, Development Assistance, International Financial Institutions, International Cooperation, North Korea Development Assistance Group

북한의 '차등적 식량 분배 모형'과 2008년 식량위기

김 보 근*

- I. 서론
- II. 2000년 이후 식량분배 상황과 시장 쌀값 동향
- III. 차등적 식량 분배 모형 검토
- IV. '차등적 식량 분배 모형'의 활용
- V. 결론

국문요약

이 논문의 목적은 '차등적 식량 분배 모형'을 이용해 북한의 2008년 식량상황을 살펴보는 것이다. 2008년 현재 세계식량계획과 한국내 대북 지원단체들은 올해 북한에 1990년대 중반의 대기근과 같은 식량위기가 다시 닥칠 가능성이 있다고 주장하고 있다.

논문이 출발점으로 삼은 것은 유엔 식량농업기구와 세계식량계획이 추정하는 북한의 식량 소비량이 균등분배를 할 경우 북한의 필요 소모량보다 많았다는 점이다. 가령 식량농업기구는 2000~2005년 북한의 식량 소비량을 401~477만 톤으로 추정했다. 이는 같은 기간 이 기관들이 추정하는 북한의 필요 소모량 370~382만 톤보다 많은 것이다. 그렇지만, 북한 내부에서는 끊임없이 기아에 대한 얘기가 흘러나오고 시장에서 쌀 가격이 지속적으로 올라갔다.

이 논문은 이렇게 모순되어 보이는 두가지 사실을 설명하기 위해 북한의 식량분배가 차등적으로 이루

어진다고 보고, 이에 대한 모형을 만들었다. '차등적 식량 분배 모형'으로 이름붙인 이 모형은 북한이 전 주민을 4개의 그룹으로 나눈 뒤, 각 그룹별로 10%씩 차등적으로 분배하고 있다고 가정했다. 이 모형을 이용해 2002년 상황을 점검해본 결과, 북한의 일부 계층은 필요 소모량 이하로 분배를 받았으며, 따라서 이들이 시장에서 쌀 수요자로 등장하게 됨을 증명해 보였다.

논문은 이 이론을 통해 북한이 수입·지원을 통해 각각 50만, 100만, 150만, 200만 톤을 확보했을 때의 2008년 식량상황을 점검한 바, 북한이 200만 톤의 식량을 수입·지원을 통해 확보해야만 부족한 식량을 시장 거래를 통해서나마 공급받으면서 유지되어 나갈 것으로 예상했다.

주제어: 차등적 식량 분배 모형, 식량위기, 시장가격

I. 서론

2008년 북한 식량 상황에 대한 논란이 뜨겁다. 한쪽에서는 1990년대 중반 대규모 아사 사태를 불러들인 '고난의 행군'과 같은 극심한 식량부족 사태가 재연될 가능

* 한겨레통일문화재단 연구위원

성이 높다는 지적이 나오는가 하면, 다른 쪽에서는 “어렵기는 하지만 심각한 상황은 아니다”는 진단을 내리기도 한다.¹

올해 특히 북한 식량문제가 큰 쟁점이 된 것은 △지난해 대규모 수해로 인한 북한 곡물 생산량 감소 △전세계적으로 진행된 곡물가격 인상 현상 △중국의 대북 식량 수출 제한 △세계식량계획(WFP) 및 유엔 식량농업기구(FAO)의 대규모 북한 식량위기 경고 △남한 새 정부의 출범과 이에 따른 대북 인도적 지원에서의 ‘호혜적 관계(상호주의)’ 강조 △미국의 대북 식량지원 결정 및 북-미 양자대화의 진전 등 여러 가지 변수들이 맞물린 데 기인한 바 크다.

2008년도의 북한 식량사정이 어려울 것이라는 점은 이미 2007년 가을부터 예견되고 있었다. 무엇보다 2007년 8월 북한을 덮친 수해의 규모가 엄청났기 때문이다. 2007년 여름 북한 수해 규모를 직접 관찰했던 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)은 2007년 8월 26일 보고서에서 2007년 수해 규모가 ‘고난의 행군’이 시작되는 하나의 계기였던 1995년 수해보다도 피해 규모면에서 더 큰 것 같다고 밝혔다. 유엔 인도주의업무조정국은 당시 집중호우로 북한주민 454명이 사망하고, 156명이 실종됐으며, 4,351명이 부상했다고 밝혔다. 유엔 인도주의업무조정국은 또 식량 수확과 관련해서도 수확량이 100만 톤 이상 줄어들 것으로 추산했다.² 이와 관련해 유엔 식량농업기구는 2008년 3월 26일 자유아시아방송(RFA)과의 인터뷰에서 2007년도 북한의 곡물 생산량을 300만 톤으로 추정했다. 식량농업기구는 이 수확량은 2006년 수확량 400만 톤에 훨씬 못미치는 수치이며, 지난 5년간 평균 수확량인 370만 톤에 비해서도 크게 줄어든 양이라고 밝혔다.³

¹ 이런 두가지 견해가 충돌한 대표적인 자리가 평화재단이 2008년 4월16일 주최한 ‘2008년 북한 식량위기 진단과 대북 인도주의적 지원 원칙’이라는 전문가 포럼이었다. 이날 대북지원단체인 좋은벗들의 이승용 사무국장은 “현재 북한 전역에서 식량 부족 현상이 심각하다”고 지적했다. 그는 “국가가 보유한 식량은 물론, 개인들이 자체 보유한 식량도 거의 바닥이 난 상태”라며 아사 발생 가능성을 제기했다. 반면 같은 자리에 참석한 서재진 통일연구원 북한연구실장은 “식량부족 상황에 대한 과장된 평가를 전제로 ‘무조건적 인도주의적 지원’을 주장하는 것은 논리적으로 무리가 있다”며 이날 발제자들의 북한 식량 상황 인식을 과장됐다고 평가했다. 『데일리엔케이』, 2008년 4월 15일. <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk00300&num=55257>> (검색일: 2008. 4. 27)

² 『한국일보』, 2007년 8월 26일. 당시 유엔 인도주의업무조정국은 수해로 북한 농경지 22억 3,381만㎡가 피해를 봤으며, 논은 전체 면적의 20%, 옥수수밭은 15% 이상이 유실됐다고 밝혔다.

³ 『연합뉴스』, 2008년 3월 26일. 유엔 식량농업기구는 지난해 12월 ‘곡물 전망과 식량 상황’이라는 보고서에서는 북한의 곡물 생산량을 2005년 대비 10%, 2006년 대비 7% 감소한 380만톤으로 추정했으나, 2008년 3월 보고서에서는 이보다 80만t 줄인 300만톤으로 잡았다. <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002016657>> (검색일: 2008. 4. 27). 그러나 한국농촌진흥청은 북한의 2007년도 곡물 생산량을 401만톤으로 추계하고 있다. 이영훈, “북한 식량난 실태와 해결방안,” 『정세와 정책』, 통권 146호 (2008년 6월호), p. 1.

2008년에 들어서면서 본격화한 국제 곡물가격 상승은 북한의 식량사정을 더욱 악화시켰다. 2008년 들어 급격하게 치솟기 시작한 국제 곡물가격 인상의 여파로 식량구호단체들이 잇따라 지원 계획을 줄이겠다고 발표하고 나섰기 때문이다. 대표적인 사례가 월드비전이다. 월드비전은 2007년에는 전세계 750만명에게 식량을 지원했으나, 2008년 들어서는 150만명분 어치의 지원을 줄인다고 지난 4월 23일 발표했다.⁴ 『미국의 소리 방송(VOA)』은 4월 24일 방송에서 미국의 『크리스찬 사이언스 모니터(Christian Science Monitor)』나 외교전문지 『포린 폴리시(Foreign Policy)』 등이 쌀 값 폭등에 따른 타격을 가장 많이 받은 나라 중 하나로 북한을 꼽고 있다고 전했다.⁵

이런 상황을 고려해볼 때, 남한 이명박 정부의 출범은 북한의 식량계획 수립에서 커다란 변수가 될 것이 분명하다. 무엇보다 전임 김대중 정부와 노무현 정부 시절 해마다 집행돼오던 40~50만 톤의 쌀 차관과 30~40만 톤의 비료 무상지원의 실행 여부가 불투명해졌기 때문이다.

이명박 정부는 전임 두 정부와 비교할 때 대북정책에서 좀더 '원칙적'이고 '강경한' 입장을 취하고 있다. 통일부도 2008년 3월 26일 이명박 대통령에 대한 업무보고에서 이명박 정부의 남북관계 발전의 전략목표로 '상생·공영의 남북관계'를 정하고, 이를 위한 2008년 실행계획으로 '3대 목표'와 '12대 과제'를 제시했다. 통일부는 이때 3대 목표 중 하나로 '호혜적 인도협력 추진'을 꼽았다.⁶ 또 '호혜적 인도협력 추진'을 위한 5가지 과제로 △이산가족 상시상봉 체계 구축 △국군포로·납북자 문제 해결 진전 △북한이탈주민인 새터민의 정착지원 △대북지원 투명성 강화 △북한인권 개선노력을 꼽았다.⁷ 한마디로 식량과 비료 지원을 북한인권이나 국군포로·납북자문제 등 북한이 민감하게 생각하는 주제들과 연계시켜서 그 진전 여부를 보고 결정하겠다는 의미다.

북한은 이에 대해 '남한 정부가 원하는 방식대로의 정부간 대화는 거부한다'는 입장을 명확히 하고 있다. 북한은 "남한 정부가 6·15 공동선언과 10·4 공동선언의

⁴ 『한겨레』, 2008년 4월 24일.

⁵ <<http://www.voanews.com/korean/2008-04-24-voa14.cfm>> (검색일: 2008. 4. 27).

⁶ '3대 목표' 중 나머지 두가지 목표는 '비핵·개방 3000 구상 이행계획 수립'과 '상생의 경제협력 확대'이다. <http://www.korea.kr/newsWeb/appmanager/portal/news2?_nfpb=true&portlet_categorynews2_2_actionOverride=%2Fpages%2Fbrief%2FcategoryNews2%2Fview&_windowLabel=portlet_categorynews2_2&portlet_categorynews2_2newsDataId=148650107&portlet_categorynews2_2category_id=p_mini_news&portlet_categorynews2_2currPage=&_pageLabel=policyinfo_page_03> (검색일: 2008. 4. 27).

⁷ 위의 인터넷 자료.

이행을 거부하고 있다”라는 명분을 내걸고, △개성공단 경험사무소 직원 철수 △서해상 미사일 발사 △김태영 남한 합참의장의 ‘선제타격’ 발언과 관련한 ‘젯더미’ 발언 △이명박 대통령을 ‘매국역적’으로 지칭한 노동신문 사설 발표 △이명박 대통령의 서울-평양 연락사무소 제안 거절 등으로 대화거부 의사를 밝히고 있다.

이런 상황을 놓고 볼 때 북한이 쉽게 대북 식량지원 협상테이블에 나올 것으로 예상하기 어렵다. 그렇다면 북한은 2008년 식량수급계획을 짤 때, 남한에서 지원되던 40~50만 톤의 식량 차관을 제외하고 계획을 짤 것으로 예상할 수 있다. 하지만, 앞서 살펴봤듯이 2007년 홍수로 큰 폭의 식량생산 감소를 경험하고 있는 상황에서, 남한에서 차관형식으로 지원되던 식량마저 지원되지 않는다면, 북한의 식량상황이 어떻게 될 것인가라는 의문이 들지 않을 수 없다. 과연 북한은 대량아사 상태를 경험했던 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 다시 겪을 것인가? 그렇지 않다 하더라도 대규모 식량부족 사태가 경제와 사회에는 어떤 영향을 줄 것인가? 그것도 아니면, 북한의 식량 상황은 외부에서 보는 것 만큼은 심각하지 않은 것은 아닐까?

이 문제를 추론하는 데서 가장 중요한 변수는 북한 당국이 가용할 수 있는 식량 규모가 얼마나 되는가이다. 하지만, 식량이 어떤 형태로 공급되고 있는가 하는 배급체계의 문제도 가용 식량의 양 못지않게 중요한 변수이다. 식량 분배체계에 문제점이 있다면, 총 가용 식량의 양은 부족하지 않은데도 한쪽에서는 충분히 식량 공급이 이루어지고 있지만, 다른 한쪽에서는 부족현상이 일어날 수 있기 때문이다. 또 한 지역 안에서 계층에 따라 식량이 어떻게 배급되고 있는지도 식량 상황을 평가하는 중요한 요소이다. 북한의 식량 문제는 이렇듯 여러 가지 변수들을 종합적으로 판단해야 하는 문제다.

이 논문은 이 가운데 북한 식량의 분배 문제에 초점을 맞추어 북한 식량 문제를 고찰해보고자 한다. 즉, 북한의 식량이 계층별로 차등적으로 분배되고 있다는 가정 하에 모형을 만들고 이를 이용해 식량문제와 관련된 의문들에 답해가고자 하는 것이다. 본 논문에서는 이 모형을 ‘차등적 식량 분배 모형’이라고 부르기로 한다. ‘차등적 식량 분배 모형’은 북한 내에 식량 상황이 상대적으로 나은 계층과 상대적으로 어려운 계층이 동시에 존재한다는 것을 전제함으로써, 북한 당국이 수입이나 원조를 통해 가용 식량을 늘이는 데 따라, 북한의 각 계층이 겪게 되는 식량 상황을 평가하게 된다. 이는 대북 식량정책을 수립하고 시행하는 데 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단한다.

논문은 이를 위해 우선 제2장에서 유엔 식량농업기구(FAO)가 밝힌 2000년 이후 북한 내 식량배급 상황과 시장 쌀 가격의 추세를 살펴본다. 그리고 이 두 가지

사례가 각각 '식량 상황 안정'과 '식량 상황 불안정'이라는 모순된 메시지를 담고 있음을 지적한다.

제3장에서는 이 두 가지 모순된 주장을 상호 보족적인 입장에서 풀어갈 수 있는 모형으로서 '차등적 식량 분배 모형'을 설계해본다. 이 모형은 북한의 전 주민을 4개의 계층으로 나눈 뒤 각각의 계층이 차등적으로 식량을 분배받고 있다는 가정에 기초한 것이다. 이 장에서는 '차등적 식량 분배 모형'의 의미를 설명하고, 이를 통해 모순적으로 보였던 식량농업기구의 식량배급 상황과 시장 쌀 가격 추세가 함께 설명될 수 있음을 확인한다.

제4장에서는 '차등적 식량 분배 모형'을 이용해, 북한 당국이 시장경제가 주도하는 높은 인플레이 속에서도 계획경제를 유지해가는 핵심적 요인이 식량 배급임을 밝히고, 이어서 논란을 빚고 있는 2008년 식량 상황이 어떠한지, 북한 식량 상황이 북한 경제에는 어떤 영향을 줄 것인지 살펴보고자 한다.

II. 2000년 이후 식량분배 상황과 시장 쌀값 동향

이 장에서는 북한 내부 식량상황을 관찰한 두 가지 자료를 서로 비교하고자 한다. 하나는 식량농업기구가 대북 식량지원사업을 하면서 조사한 데이터에 기초해 만든 2000~2005년 북한 내 식량 수급표이다. 이 표는 북한의 식량 공급은 어느 정도인지, 또 식량 수요는 어느 정도인지를 일목요연하게 요약해놓은 것이다. 이 표를 통해서 알 수 있는 것은 북한에서 소비되는 식량의 총량을 생각할 때, 2000~2005년 기간 동안에는, 적어도 식량이 균등분배되었다면 부족현상은 일어나지 않았을 가능성이 높다는 것이다.

두 번째로 검토할 자료는 북한의 시장 쌀 가격의 추세이다. 북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치를 실시하면서 배급 쌀 값을 kg당 8전에서 44원으로 무려 550배나 올렸다. 당시 kg당 44원이라는 쌀 가격은 농민시장에서 암묵적으로 거래되던 시장 쌀 가격을 반영한 것이었다. 북한은 이런 쌀 가격 인상을 통해 암시장에서 유통되는 쌀을 배급체계로 끌어들이려 했던 것으로 보인다. 북한의 이런 의도는 7·1 조치를 시행하면서 쌀의 농민시장 유통을 강하게 금지한 데서도 확인할 수 있다. 하지만 시장에서의 쌀 판매 금지 조치는 북한이 2003년 3월 농민시장을 종합시장으로 승격시키고, 쌀의 유통을 허용함으로써 '실패'로 끝나고 말았다. 그만큼 시장에서의 쌀 수요가 광범위했다는 하나의 반증이다. 이런 시장에서의 쌀

수요는 이후로도 지속적으로 시장 쌀 가격을 크게 높여놓는다. 시장 쌀 가격의 상승은 배급체제로써 포괄하지 못하는 쌀 수요가 존재하며, 시장 쌀 공급도 이런 시장 쌀 수요를 충분히 채워주지 못할 만큼 많지 않다는 것을 보여주는 것이다. 이 장에서는 식량농업기구의 통계와 시장 쌀 가격 상승이라는 상반된 두가지 신호의 구체적 양상을 살펴보도록 한다.

1. 식량농업기구의 식량 분배 데이터

이 절에서는 유엔 식량농업기구가 2000~2005년 북한의 식량사정을 조사해 요약한 자료를 검토해본다. 건국 직후부터 시작돼온 북한의 배급제⁸는 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 거치면서 크게 흔들리게 된다. 북한은 고난의 행군 기간에 세계식량계획과 유엔 식량농업기구에 식량 지원을 요청했으며, 이 단체들은 식량 지원을 해주는 동시에 배급량과 분배 투명성 등을 조사해 북한 식량 상황에 대한 기초자료를 만들어왔다.

<표 1>은 이 가운데 2000~2005년의 북한 곡물 총생산량과 수입량(원조량 포함), 그리고 식량소비량⁹ 등을 보여준다. 우선 총생산량을 살펴보자. 표에 따르면, 2000년에서 2005년까지 북한의 곡물 총생산량은 294만 5천 톤(2000년)에서 503만 1천 톤(2005년)까지 큰 차이를 보이고 있다. 반면 식량소비량의 경우에는 그 차이가 상대적으로 적다. 가장 적은 식량소비량을 기록한 2000년의 경우 그 양이 400만 6천 톤인 데 반해, 가장 많은 식량소비량을 기록한 2005년의 경우 476만 8천 톤을 기록하고 있다. 아마도 현재 북한의 식량 소비량은 더 이상 축소하기 어려운 최저수준에 가깝기 때문에 차이가 적은 것으로 해석된다. 따라서 북한은 이 기간 동안 곡물 생산이 많은 해에는 상대적으로 적은 양의 식량을 수입하고, 곡물 생산이 적은 해에는 상대적으로 많은 양의 식량을 수입하는 방식으로 식량소비량을 일정수준으로 맞추기 위해 노력한 것으로 평가할 수 있다.

⁸ 북한에서 배급제의 단초는 김일성이 1945년 11월 27일에 열린 신의주군중대회에서 식량문제 해결을 위한 대책 마련이 시급하다고 강조한 데서 찾을 수 있다. 하지만, 배급제도가 체계화된 것은 1947년 10월 노동자들의 노동강도에 따라 등급을 나누고 이에 따른 전표제 식량배급제도를 도입하면서부터이다. 이때 등급은 모두 5개 등급(특급, 일등, 이등, 삼등, 사등)으로 나누었으며, 각각 900g, 750g, 600g, 525g, 450g 등으로 차별 배급하였다. 황재준, “기로에 선 북한의 배급제도,” 『북한 및 통일관련 신진연구 논문집』, 3권 (2003), pp. 257-259.

⁹ 이 때 식량소비량은 총생산량에 수입량을 합한 총 공급량에서 ‘사료 및 종자’와 ‘기타 사용분’을 뺀 것이다.

<표 1> 북한의 곡물생산 및 소비 (2000~2005)¹⁰

(단위: 천톤)

연도	생산량	수입량	사료, 종자	기타 사용	식량 소비량
2000	2,945	1,933	725	146	4,006
2001	3,880	3,035	497	2,363	4,054
2002	4,211	1,645	698	997	4,159
2003	4,393	1,554	680	890	4,377
2004	4,485	987	553	284	4,633
2005	5,031	1,369	733	898	4,768

그럼 이번에는 각 연도의 식량 소비량이 북한 주민들의 필요 소요량을 충족하고 있는 것인지 알아보자. '필요 소요량'은 북한 주민들이 살아가는 데 필요한 '최소한'의 식량 소요량을 가리킨다. 그러나 북한 주민들의 '필요 소요량'이 얼마인지에 대해서는 세계식량계획과 통일부가 다른 견해를 가지고 있다. 세계식량계획은 1인당 연간 필요 소요량을 167kg으로 상정하고 있는 반면, 통일부는 222kg으로 상정하고 있다. 왜냐하면, 통일부는 세계보건기구(WHO)가 권장하는 정상적인 에너지 섭취량(1일 2,130kcal, 608g)을 그대로 '필요 소요량'으로 인정하고 있는 반면, 세계식량계획은 세계보건기구 권장 에너지 섭취량의 75%(1일 1,699kcal, 458g)를 필요 소요량으로 상정한다.¹¹

<표 2>는 이 두 필요 소요량을 적용해 2000~2005년의 북한 전체의 필요 소요량을 추정한 것이다. 여기에서 필요 소요량(1)은 세계식량계획의 기준량에 전체 인구수를 곱한 것이며, 필요 소요량(2)는 통일부 기준량에 전체 인구수를 곱한 것이다.

¹⁰ 농촌경제연구원 이 유엔 식량농업기구 데이터베이스(<<http://faostat.fao.org> (FAO Statistical Databases)>)에 기초해 작성한 자료임. 이 표의 항목 가운데 수입량은 순수 수입량에 원조량을 더한 것으로 판단된다. 이 표에 등장하는 곡물의 생산량, 수입량과 소비량은 쌀 이외에 옥수수, 감자 등 다양한 품종으로 구성돼 있다. 그러나 이 논문에서는 '차등적 식량 분배 모형'과의 연관성 및 단순화를 위해 모든 작물이 '쌀과 등가로 거래'된다고 가정한다. <http://www.krei.re.kr/kor/statistics/north_farming_detail.php?mode=8_2> (검색일: 2007. 4. 20).

¹¹ 권태진, "2008년 북한 농업 전망과 남북한 협력과제," 『북한농업동향』, 제9권 4호 (2008), p. 14.

<표 2> 북한 식량 소비량과 필요 소요량 비교 (2000~2005)

(단위: 명, 천톤)

연도	북한인구추정치 ¹²	식량 소비량	필요소요량(1)	필요소요량(2)
2000	22,175,117	4,006	3,703	4,923
2001	22,253,077	4,054	3,716	4,940
2002	22,369,310	4,159	3,736	4,966
2003	22,521,961	4,377	3,761	5,000
2004	22,708,906	4,633	3,792	5,041
2005	22,928,040	4,768	3,829	5,090

<표 2>가 보여주는 것은 북한의 2000~2005년의 추정 식량 소비량을 북한 주민들에게 ‘균등 분배’할 경우 통일부가 추정하는 필요 소요량에는 미치지 못하지만, 세계식량계획에서 추정하는 필요 소요량은 모두 넘고 있는 것을 발견할 수 있다. 각 연도별로 유엔식량농업기구가 추정한 북한의 식량 소비량과 통일부가 추정한 필요 소요량을 비교해보면, 북한의 식량 소비량이 최고 92만 톤(2000년)에서 최소 32만 톤(2005년)까지 부족한 것으로 나타나지만, 이를 세계식량계획의 필요 소요량과 비교해보면 최고 94만 톤(2005년)에서 최소 30만 톤(2000년)까지 많은 것으로 나타났다.

이렇게 북한의 2000~2005년의 추정 식량 소비량을 전 주민들에게 ‘균등분배’할 경우, 북한 주민들은 적어도 세계식량계획에서 추정한 필요 소요량보다는 많이 분배받는 것으로 나타났다. 하지만, 이 기간 동안 북한의 시장에서는 쌀을 구매하고자 하는 수요가 여전히 높은 것으로 알려져 있다. 과연 이 기간의 시장 쌀 값 동향이 전달하는 메시지는 무엇인지 살펴보도록 하자.

2. 시장의 활성화와 시장 쌀 가격 추이

2000~2005년 북한의 추정 식량 소비량이 세계식량계획의 필요 소요량보다 많았음에도 불구하고, 이 기간 동안 북한 시장에서는 시장 쌀값 상승이 지속적으로 일어났다.¹³ <표 3>은 북한 평양 지역을 중심으로 시장 쌀 가격에 대한 정보들을

¹² 북한 인구 추정치는 통계청의 인구추계 자료를 이용했다. 통계청은 북한이 실시한 1993년 인구 센서스를 기초로 인구를 추계해오고 있다. <<http://www.kosis.kr>에서 ‘북한 인구’를 검색어로 검색> (검색일: 2007. 6. 8).

¹³ 시장 쌀값은 쌀에 대한 시장 수요 및 공급 뿐만 아니라, 환율이나 국제 곡물가격 등에 의해서도

모아 이를 시계열적으로 나열한 것이다. <표 3>은 우선 7:1 경제관리개선조치 이전에 주로 운용된 농민시장¹⁴에서도 쌀 가격은 꾸준히 상승해왔음을 보여준다. 1992년 농민시장 쌀 가격은 kg당 20원이었는데, 이는 당시로 볼 때 그렇게 낮은 가격이 아니었다. 왜냐하면 당시 노동자의 임금이 110~200원이었으며, 공식 배급가격은 8전이었기 때문이다. 이후 시장 쌀 가격은 고난의 행군 시기 kg당 최고 80원까지 치솟았다. 이는 당시 공식 배급량이 극도로 축소된 상황에서 시장에서 쌀을 구하고자 하는 수요가 많았기 때문인 것으로 추정해볼 수 있다.

<표 3> 북한 시장 쌀값의 변동 (평양지역 기준)

시기	시장 쌀값(원)	출처 및 비고
1992년	20	전병유 등, 『북한의 시장 기업 개혁과 노동인센티브 제도』 (서울: 한국노동연구원, 2004), p. 53.
1994년	30	김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997), p. 45
1997년	80	김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997), p. 45
1998년	77	대외경제정책연구원, 『KIEP 세미나브리핑 모음집』 (서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 144.
1999년	64	통일경제 편집부, 『2000년도 북한의 농민시장 물가동향』, (서울: 현대경제연구원, 2001), p. 89.

변화된다. 이 가운데 환율 문제는 뒤에 환율을 고려해 시장 쌀 가격을 다시 논의하기로 한다. 또 국제 곡물가격의 경우, 주로 중국 곡물가격을 가리키는 것인데, 2008년 들어 곡물가가 급등하기 이전에 특별히 중국 곡물가가 큰 폭의 변동을 기록하지 않은 것으로 알려져 있다. 따라서 이 논문에서는 이 가운데 쌀에 대한 시장 수요와 공급을 시장 쌀값 변화의 주된 요인으로 본다.

¹⁴ 농민시장은 1950년 1월15일에 내각결정 9호 '농민시장 개설에 관한 결정서'가 공포된 뒤 약 50여일에 걸친 준비작업을 통해 공식적으로 개설됐다. 그 이전까지 농촌시장이라는 이름으로 존재 하던 것에 공식적으로 이름을 부여한 것이다. 『로동시장』, 1950년 1월 15일. 황재준, “기로에 선 북한의 배급제도,” p. 265에서 재인용. 이후 농민시장은 도시와 농촌 구분 없이 10일 간격으로 개장되었다. 그러나 1970년대 중반부터는 북한경제의 경기침체로 인해 상품의 안거래가 점차 확대되기 시작하였다. 1980년대 접어들어 소비재의 공급부족현상이 심화되면서 국영상업유통의 기능저하로 또다시 농민시장이 활성화되어 1982년에는 농민시장의 상설화가 이루어졌다. 1980년대 중반 식량 공급이 원활해지자 북한 당국은 농민시장에 대한 통제를 강화했다. 1987년부터는 기존의 상설시장들을 주일장으로 전환하였다가 이후 다시 10일장으로 전환하였다. 그러나 1993년에 농민시장은 다시 매일장으로 전환되었다. 대외경제정책연구원, 『북한의 농업부문과 연관부문의 연계시스템 운영실태 분석』 (서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 135. 그러나 2003년 종합시장으로 개편되기 이전까지 농민시장에서 쌀 등 식량을 거래하는 것은 불법이었다. 북한은 2003년 3월 농민시장을 종합시장으로 개편하고 시장가격을 통한 거래를 허용했다. 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 14.

시기	시장 쌀값(원)	출처 및 비고
2000년	47	통일경제 편집부, 『2000년도 북한의 농민시장 물가동향』 (서울: 현대경제연구원, 2001), p. 89.
2001년	49.5	통일경제 편집부, 『2001 북한의 농민시장 물가동향』 (서울: 현대경제연구원, 2002), p. 104.
2002년	49	박순성, “북한의 가격·배급제도의 변화와 전망,” 『민족발전연구』, 제8호 (2003), p. 104.
2003년	120	『연합뉴스』, 2005년 2월 3일
2004년 1월	185	『연합뉴스』, 2004년 6월 30일
2004년 3월	250	『연합뉴스』, 2004년 6월 30일
2004년 8월 중순	700	『연합뉴스』, 2004년 8월 18일
2004년 9월 초	1000	좋은벗들, “8~9월 쌀값 폭등,” 『오늘의북한소식』, 제2호 (2004).
2004년 10월 말	800	< http://blog.empas.com/lovehan96/5838059 > (검색일: 2008. 4. 10)
2005년 3월	500	『연합뉴스』, 2005년 5월 27일
2005년 9월	650~800	< http://www.globalwindow.org/wps/portal/glw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4w3MgkCSYG Ywab6kWhCPiEI0SB9b31fj_zcVP0A_YLc0IhyR0dFAHFkzKk!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0FfMTMw?1=1&workdist=read&id=5109 > (검색일: 2008. 4. 10)
2006년 3월	900	좋은벗들, “북한 주요 도시의 물가표,” 『오늘의 북한소식』, 제14호 (2006).
2006년 9월	1000	『연합뉴스』, 2006년 12월 26일
2007년 2월 말	850	『동아일보』, 2007년 2월 26일
2007년 5월 초	900	좋은벗들, “전국적으로 쌀 가격 소폭 상승세,” 『오늘의 북한소식』, 72호 (2007).
2007년 6월 말	950	좋은벗들, “6월 하순 전국 주요도시 물가동향,” 『오늘의 북한소식』, 79호 (2007).
2007년 8월 중순	1150	『연합뉴스』, 2007년 8월 2일
2007년 10월 초	1500	좋은벗들, “평남 강서군 옥수수 값 최고 800원까지 올라,” 『오늘의 북한소식』, 91호 (2007).

시장 쌀 가격은 고난의 행군을 거친 뒤 다시 하락하기 시작한 것으로 나타난다. 또 2002년 7·1 조치 당시의 시장 쌀 가격은, 당시 인상된 공식 쌀 가격인 44원과 비슷한 수준이었을 것으로 추정할 수 있을 것이다.¹⁵

앞에서도 밝혔듯이, 북한은 7·1 조치 당시 쌀 배급 가격을 8전에서 44원으로 무려 550배 인상했다. 또 이 인상된 쌀 가격에 연동해 각종 생필품의 가격도 인상했다. 쌀이 경제에서 갖는 의미가 더욱 중요해진 것이다. 북한은 이와 함께 쌀 생산량을 늘릴 수 있는 여러 조치들을 취했다. 가장 먼저 눈에 띄는 것이 분권화 확대 움직임이다. 북한은 7·1 조치 당시 협동농장에서 생산된 곡물의 경우 생산량의 15% 정도를 국가에서 일종의 농장사용료 방식으로 받고 나머지는 계획량에 기초하여 국가에서 수매하는 방식으로 전환했다. 협동농장에서 생산된 곡물을 전량 국가에서 수매하고 이를 국가배급망을 통해 주민들에게 공급하는 과거 방식과 비교하면 이 방식은 상당한 정도의 증산 유인 요소로 작용했을 것으로 평가할 수 있을 것이다.¹⁶ 북한은 이밖에도 분조관리제 확대,¹⁷ 폐기발 확대¹⁸ 등 다양한 식량 생산량 증대방안을 실시하는 한편, 쌀 등 곡물의 시장 유통은 금지시켰다. 이는 곡물의 시장 유통을 막고, 배급체제로 일원화시킨 뒤 쌀 배급 정상화 등을 통해 계획 체계를 정상화하고자 하는 의도로 해석된다.

그러나 이런 쌀의 시장 유통 금지 정책은 오래 유지되지 못했다. 2003년 3월 종합시장을 인정하면서, 쌀 등 곡물의 거래를 허용한 것이다. 이는 북한이 7·1 조치를 실시한 뒤 배급을 통해서 필요량을 공급해주고자 했으나, 가용할 수 있는 곡물량의 한계로 배급량을 충분히 채워주지 못함에 따라 시장 쌀 수요가 다시 늘어났기 때문에 취해진 것으로 판단할 수 있다.¹⁹

¹⁵ 박순성은 이를 49원으로 추정하고 있는데, 그 전해의 시장 가격과 비슷하다는 점에서 이 논문에서는 2002년 7·1 조치 전후의 시장 쌀 가격을 kg 당 49원으로 상정하기로 한다. 박순성, “북한의 가격·배급제도의 변화와 전망,” 『민족발전연구』, 제8호 (2003), p. 104.

¹⁶ 동용승, “식량배급제 강화를 통해본 북한 경제의 현황과 전망,” 『주요국제문제분석』 (2005. 12. 11), p. 1.

¹⁷ 북한은 2002년 6월 농업법을 개정해 작업반 우대제를 폐지하고 분조관리제 중심의 관리운영으로 전환(농업법 제72조)했다. 또 분조의 인원을 축소(10~25명 → 5~13명)하는 등 분조 단위를 세분화해 생산성을 높이려는 노력을 기울였다. 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, pp. 20-21.

¹⁸ 북한은 2002년 7월에 사경지 허용 면적을 1958년 지정했던 30~50평에서 400평(폐기발)으로 확대하고 기관, 기업소별 부업지를 소속 세대별로 분배했다. 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, p. 22.

¹⁹ 이후에도 통일거리 시장 등 주요 시장에서는 쌀 등 주요 품목에 대해 최고 한도가격을 설정하고 10일 간격으로 조정하기도 했으나, 실제로는 지켜지지 않고 있다. 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, p. 32.

7·1 조치 이후에도 시장에서의 쌀 판매 허용 여부와 관계없이 쌀 값은 큰 폭의 오름세를 기록했다. 시장 쌀 가격은 2003년에 120원, 2004년 3월에는 이미 250원 수준으로 인상됐다. 2004년의 경우 시장 쌀값의 인상 폭이 더욱 가팔라져서, 같은 해 9월 초 1,000원을 넘어섰다. 그러나 2005년과 2006년에는 쌀값이 크게 오르지 않았으며, 북한 당국은 이때 다시 배급제 정상화²⁰를 시도한다. 북한은 2005년 11월 1일부터 그동안 축소운영되어 왔던 배급제 적용 규모를 종전 수준으로 정상화 하려고 시도하면서 세계식량계획에도 식량지원을 중단하고 개발협력 방식으로 전환할 것을 요청했다.²¹ 하지만 시장 쌀 가격은 북한의 기대와는 달리 2007년 들어 또다시 큰 폭으로 인상되기 시작해 2007년 10월 초에는 1,500원대에 거래되는 것으로 나타났다.

이상의 논의를 바탕으로 <표 3>을 살펴보면, 북한의 시장 쌀 가격은 계절별로 일정한 패턴을 보이고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 북한의 시장 쌀 가격은 추수 직전인 9월 말과 10월 초에 최고 정점을 보인 뒤 추수 뒤 하락하는 양상을 보이고 있다. 그리고 다시 이듬해 식량이 고갈돼가면서 그 이전해보다 가격이 높아지는 모습을 보이고 있다. 이에 따라 보통 다음해 3~4월에는 그 전해의 최고치를 경신하는 모습을 나타낸다.

그런데 이런 나선형 상승 패턴에서 예외적인 모습을 보인 것이 2005년과 2006년이다. 다른 해와는 달리 이 두해에는 시장 쌀 가격이 크게 상승하지 않는 모습을 보였다. 이는 북한이 이 기간에 상대적으로 식량 사정이 좋아졌기 때문이라고 판단된다. 북한이 2005년 11월 배급제 정상화를 시도하고, 세계식량계획에 식량원조가 아닌 개발원조로 전환해줄 것을 요청한 것도 나아진 식량사정과 관련이 있을 것으로 추정된다.

²⁰ 2005년의 경우 배급제를 ‘재개’했다는 것은 잘못된 용어라고 판단한다. 북한은 2002년 7·1 조치 이후에도 꾸준히 배급제도를 시행하고 있었다. 다만 공급물량이 줄어들어 범위가 좁아졌을 뿐이다. 따라서 2005년 북한 당국의 시도는 ‘배급제도의 정상화’ 혹은 ‘배급제도의 확대’라고 부르는 것이 온당하다고 판단한다.

²¹ 통일농수산포럼, 『북한식량생산증대를 위한 영농협력의 효율성 제고에 관한 연구』 (서울: 통일농수산포럼, 2005), p. 40.

Ⅲ. 차등적 식량 분배 모형 검토

1. 새로운 식량 분배 모형의 필요성

이 장에서는 2장에서 살펴본 상호 모순되는 듯 보이는 여러 가지 사실들을 종합적으로 설명할 수 있는 모형을 설계해보도록 한다. 그 핵심은 '<표 2> 북한 식량 소비량과 필요 소요량 비교'에서 적용되고 있는 '균등분배'라는 핵심 가정을 깨는 것이다. <표 2>에서 살펴본 필요 소요량(1)과 필요 소요량(2)은 모두 북한에서 식량이 균등하게 분배되고 있다고 가정한 경우이다. 하지만, 북한의 분배시스템에 대한 여러 자료와 7·1 조치 이후 현재 북한의 상황을 살펴보면 식량이 '균등분배' 될 가능성은 매우 낮아 보인다.

우선 북한은 일의 중요도나 어려움 등에 기초하여 보수를 달리 지급하는 '사회주의 노동보수제'를 운용하고 있다. 따라서 '균등'이라는 말은 북한의 사회주의 기본이념과도 맞지 않는 말이다.²² <표 4>는 북한이 '고난의 행군' 직전인 1993년에 공급처가 다르거나 배급량에서 차이가 있는 8개 그룹으로 구별된 식량배급제도를 가지고 있었음을 보여주고 있다. 이에 따르면, 북한의 배급 대상은 크게 △중앙공급대상자 △일반공급대상자 △농민으로 구분되며, 일반공급대상자는 동 식량배급소에서, 중앙공급대상자는 주식공·보안대 등 식량배급소 이외의 기구를 통해 식량 배급을 받고 있고, 농민들은 국영농장과 협동농장을 주된 배급처로 사용하고 있음을 알 수 있다.

²² 북한은 '사회주의 노동보수제'를 공산주의사회에 이르기 전인 '과도기 사회'에서 시행하는 분배방식이라고 정의하고 있다. 이에 따라 '사회주의 노동보수제'는 "로동의 량과 질에 따라 개인적 소비에 돌려지는 물질적 부가 분배"되는 것을 가리킨다. 리기성, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 270.

<표 4> 북한의 식량배급 제도 (1993)²³

	배급계층	배급량	공급처
중앙공급 대상자	1그룹	1일 700g	주석궁 보안대
	2그룹	1일 700g	당·내각의 공급부서
	3그룹	1일 700g	인민봉사위 1-4호 공급소
	4그룹	1일 700g	동 식량배급소
일반공급 대상자	5그룹	1일 800g	동 식량배급소
	6그룹	1일 700g	동 식량배급소
농민	국영농장	5그룹의 배급량	동 식량배급소와 국영농장
	협동농장	연간 약 260kg	협동농장

또 세계식량계획과 식량농업기구가 ‘고난의 행군’ 기간 동안 북한에서 직접 모니터링한 자료를 바탕으로 작성한 <표 5>는 이 기간에 농민들이 비농민들보다 배급에서 우대를 받았음을 보여주고 있다.²⁴

<표 5> 북한의 농민/비농민 식량배급량-유엔 식량농업기구/세계식량계획의 조사²⁵
(1995.11~1999.9, 1인당 1일 평균 그램)

	95.11-96.10	96.11-97.10	97.11-98.10	98.11-99.9
비농민	324	154	133	268
농민	274	219	370	400*

* 1998.11-1999.10의 12개월간 평균치

* 이 표는 북한 당국이 FAO와 WFP 현지 조사팀에게 밝힌 식량배급 상황을 정리한 것.

7·1 조치 이후에는 북한 기업들이 배급을 포함한 지급능력에서 큰 차이를 보이고 있다는 점도 차등분배가 북한의 주요한 분배방식임을 확인시켜준다. 특히 북한은 2004년부터 임금의 상한선을 폐지하고, 국가납부금을 내고 난 나머지 이윤 안에서는

²³ 이석, 『1994-2000년 북한 기근-발생 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 114.

²⁴ 이석은 ‘고난의 행군’ 기간중 1995~1996년에는 농민에게 불리한 분배가 일어났다고 분석하고 있다. 이석은 이에 대해 1995년 7~8월의 대홍수를 한 원인으로 지적한다. 이 해의 대홍수로 북한은 63만 MT에 달하는 식량을 유실하였는데, 이들 유실 식량 대부분이 협동농장이나 협동농장 조합원들이 보유하고 있던 식량이었기 때문이라는 것이다. 이처럼 대규모의 식량을 유실한 협동농장과 조합원들은 이해 가을 새로운 추수가 이루어질 때까지 심한 굶주림에 시달렸을 것이다. 위의 책, pp. 126-127.

²⁵ 위의 책, p. 126.

자체적으로 임금을 분배하는 것을 허용하는 등 기업의 임금 결정 및 지급권한을 확대했다. 이와 관련해 2004년 6월 총련 월간지 『조국』은 “평양 신발공장은 임금을 1만원으로, 선교 편직공장도 현재 4,000원에서 3~5배 인상할 계획”이라고 보도하는 등 기업간의 지급능력 차이를 확인해주고 있다.²⁶ 기업실적에 따라서는 월 1~5만원을 받는 고임금 노동자도 생겨나고 있다고 한다.²⁷ 이렇게 월급을 많이 주는 기업은 월급을 적게 주는 기업보다 식량배급도 원활히 수행할 것으로 추정할 수 있다.

2. 차등적 식량 분배 모형

<표 6>은 이런 상황들을 고려해 작성한 2002년도 북한의 ‘차등적 식량 분배’ 모형이다. 이 모형에서는 우선 북한 주민들을 농민과 비 농민으로 구분한 뒤 비농민을 다시 3개의 그룹으로 나누었다. 이때 농민을 하나의 독립된 계층으로 나누는 이유는 ‘<표 5> 북한의 농민/비농민 식량배급량’에서 명확히 드러나듯이, 식량분배에서는 농민들이 독자적인 계층을 이루고 있다고 판단되기 때문이다.²⁸

<표 6> 차등적 식량 분배 모형 (2002)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	592	216.08	0.19348	433	935
2그룹	479.52	175.025	0.31095	696	1,217
3그룹	431.568	157.522	0.18657	417	657
농민	532.8	194.472	0.309	691	1,344
총 식량소비량				2,237	4,154

이에 따라 우선 북한 사회의 계층을 농민과 비농민으로 구분해 놓은 뒤, 또 비농민계층을 1·2·3그룹으로 구분해, 사실상 총 4개의 그룹으로 만든 것이다. 이때 1그룹은 북한의 당·군·정 간부 등 북한 정권 유지를 위한 핵심 계층으로 규정할

²⁶ 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, p. 27.

²⁷ 김영운, 『북한 7·1조치 4년의 평가와 전망』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 16.

²⁸ 이 모형은 홍성국의 모형을 확장한 것이다. 홍성국은 북한의 식량분배를 논의할 때 차등분배가 이루어지는 현실을 감안해야 한다고 강조했다. 홍성국은 또 사회의 계층을 핵심계층, 동요계층, 적대계층의 세 개의 계층으로 구분했다. 홍성국, “차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량 수급량 추정,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (2007), pp. 181-208.

수 있을 것이다. 제2그룹은 경제에서 제2경제(군수경제), 특급기업소, 의사·교사 등 전문직종 종사자로 규정한 것이다. 이어 제3그룹은 규모가 작은 기업소 및 지방기업 등에 관련된 사람들로 규정할 수 있다.

모형은 이렇게 비농민 3개 그룹과 농민을 포함한 4개 그룹이 식량을 차등적으로 분배받는다고 가정한다. 모형은 이 4그룹 중 식량분배를 많이 받는 순서부터 나열할 때 ‘1그룹>농민>2그룹>3그룹’이 되는 것으로 설정했다. 그 이유는 다음과 같다. 비농민 1그룹은 북한 정권을 유지하는 핵심그룹이라는 점에서 다른 어떤 계층보다 우대를 받을 것으로 가정했다. 농민을 그 뒤를 이어 두 번째로 분배를 많이 받는 그룹으로 상정한 이유는 농민이 곡물의 직접 생산자이기 때문이다. 앞의 <표 5>도 ‘고난의 행군’ 당시 농민이 비농민보다 많이 분배받고 있음을 보여준다. 또 7·1 조치 때 실시된 분조관리제 확대 실시나, 자유처분권 확대 등의 조치도 농민들의 곡물 생산의욕을 높였을 것이라고 판단했다.

그 다음 그룹2를 그룹3에 앞세운 이유는 지극히 당연해 보인다. 7·1 조치로 시장적 요소가 확대돼가고 있는 상황에서, 기업소들 중 규모나 중요도 면에서 앞선 기업들이 그렇지 못한 기업들보다 큰 지불능력을 가질 것이기 때문이다.

‘차등적 식량 분배 모형’은 이 4개 그룹간 분배의 차이와 관련해 차기 그룹이 앞선 그룹의 90%를 받는 것으로 설정했다. 따라서 1그룹이 100을 분배받을 경우, 농민은 90, 2그룹은 81, 3그룹은 73을 각각 분배받게 된다.

다음으로 각 그룹이 전체 국민 중 차지하는 비율 문제가 남는다. 농민의 경우는 1999년의 북한 전체 인구 중 농업인구 비율인 30.9%를 적용했다.²⁹ 문제는 비농민 3그룹이다. 이 3개 그룹의 구성을 위와 같이 분류할 경우, 현재 그 비율을 확인해줄 정보를 확보하기 어려운 게 사실이다. 이에 따라 본 논문에서는 비농민 3그룹의 근사값으로 북한 사회의 ‘3계층 51개 분류’ 가운데, 3계층의 구성비를 사용하기로 한다. 북한은 여러 차례 주민성분조사 등을 실시해 주민들을 핵심계층, 동요계층, 적대계층으로 나누고 있는데, 각 계층의 전체 인구 중 구성비는 각각 28%, 45%, 27%이다.³⁰ 따라서 농민을 제외한 인구 중 1그룹, 2그룹, 3그룹의 구성 비율로 핵심계층, 동요계층, 적대계층의 전체인구 중 비율을 각각 사용할 경우, 1그룹은 북한 전체 인원 중 19.3%, 2그룹은 31.1%, 3그룹은 18.7%가 된다.³¹

²⁹ United Nations Economic and Social Council, E/1990/6/Add.35 (May 15, 2002), p. 6; 최수영, 『북한의 산업구조 연구』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 68에서 재인용.

³⁰ 홍성국, “차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량 수급량 추정,” p. 200.

³¹ 이는 농민 인구 비율 30.9%를 제외한 북한 주민 69.1%에 대해 3 계층의 구성 비율을 곱해서

3. 차등적 식량 분배 모형을 통한 7·1 조치 이후 식량 상황 평가

이제 이 모형을 통해 7·1 조치가 실시된 2002년의 식량 배급 상황을 분석해보자. 위에서도 밝혔듯이, 북한은 7·1 조치를 단행하면서, 쌀값을 8전에서 44원으로 크게 올리고, 오른 쌀 가격을 기준으로 150여개의 생필품 가격을 인상했다.³² 또 각종 농업 생산 증대 방안을 시행하면서도, 농민시장에서의 쌀 매매를 금지시켰다. 하지만 북한 당국은 1년이 채 안된 2003년 3월에 농민시장을 종합시장으로 승격시키고, 쌀의 시장 매매를 허용했다. 앞에서 설계한 ‘차등적 식량 분배 모형’이 이런 사실들을 설명할 수 있을지 살펴보자.

2002년 식량농업기구가 파악한 북한의 식량 소비량은 총 415만 9천 톤이다. 이 수치는 만일 북한이 ‘균등분배’를 한다면, 세계식량계획이 북한 식량의 필요 소요량으로 보고 있는 373만 6천 톤보다 42만 3천 톤이나 많은 수치다.³³ 따라서 균등하게 분배할 경우 북한에서 식량 부족 문제는 일어나지 않는다. 하지만, ‘차등적 식량 분배 모형’을 적용해보면 사정이 달라진다. ‘차등적 식량 분배 모형’에서는 가장 수급량이 적은 3그룹이 1인당 하루 431.568g을 배급받는 것으로 나타났다. 이는 세계식량계획이 1인당 하루 필요 소요량으로 설정한 458g에 미달하는 배급량이다. 따라서 이 3그룹은 부족한 식량을 구입하기 위해 시장에서 식량구매자로 등장했을 것이다. 또 모형은 농민층이 1인당 하루 532.8g으로, 필요 소요량인 458g보다 많이 받고 있음을 보여준다. 따라서 농민층은 농민시장에서 식량 공급자로 등장할 가능성이 높음을 알 수 있다. 물론 농민계층은 이 532.8g 이외에도 텃밭이나 폐기밭 등에서 생산하는 곡물을 보유하고 있을 것이기 때문에, 개별 농민이 하루에 공급할 수 있는 식량 여분은 농민의 식량 배급량에 자체 생산량을 더한 것에서 세계식량계획이 상정한 필요 소요량을 차감한 양, 즉 ‘74.8g+α’가 될 것이다.

이제 이 모형을 북한이 세계식량프로그램에 식량원조 중단과 개발원조 전환을 요구한 2005년 상황에 적용해보자. <표 7>은 ‘차등적 식량 분배 모형’을 2005년에 적용했을 때의 상황을 보여준다.

얻은 수치이다.

³² 동용승, “식량배급제 강화를 통해본 북한 경제의 현황과 전망,” p. 1.

³³ 물론 이 식량 소비량은 통일부의 필요 소요량을 기준으로 할 때 101만 6천톤이 부족한 수치다.

<표 7> 차등적 식량 분배 모형 (2005)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	663	241.995	0.19348	444	1,074
2그룹	537.03	196.016	0.31095	713	1,398
3그룹	483.327	176.4144	0.18657	428	755
농민	596.7	217.7955	0.309	709	1,543
총 식량소비량				2,293	4,769

식량농업기구는 2005년의 경우 북한이 476만 8천 톤을 식량으로 소비한 것으로 분석하고 있다. ‘차등적 식량 분배 모형’을 이용해 이 식량 소비량에 가장 근사한 분배 모형을 찾았을 때, 1그룹은 1인당 하루 663g을 배급받은 것으로 파악된다. 또 농민은 1인당 하루 596.7g을, 2그룹은 1인당 하루 537.03g을, 3그룹은 1인당 하루 483.327g을 배급받은 것으로 나타났다. 이 배급량을 식량농업기구의 1인당 하루 필요 소요량 458g과 비교해 보면, 전 계층이 이 기준량 이상으로 식량 배급을 받은 것을 확인할 수 있다. 따라서 우리는 2005년의 경우 쌀의 시장 수요가 상당히 줄어들었을 것으로 짐작할 수 있다. 이렇게 쌀의 시장 수요가 줄어들면, 이는 시장 쌀 가격을 안정시키는 요인으로 작용할 것이다.

이를 확인해보기 위해 다시 ‘<표 3> 북한 시장 쌀값의 변동(평양지역 기준)’을 자세히 살펴보자. <표 3>에 따르면, 2004년 9월 1,000원까지 올라갔던 시장 쌀 가격은 그해 10월 말 800원까지 떨어진 데 이어, 2005년 3월에는 500원 수준까지 낮아졌다. 또 춘공기를 지나면서 시장 쌀 가격이 오르기는 하지만, 2005년 9월에도 그 전해 같은 기간보다 200~350원이 싼 650~800원에 거래되고 있음을 알 수 있다. 이런 ‘시장 쌀 가격의 하락’은 2002년 7·1 조치 이후 시장 쌀 가격이 지속적인 상승세를 보이고 있는 점을 고려할 때 매우 예외적인 현상이다. 그러나 ‘<표 7> 차등적 식량 분배 모형 (2005)’은 2005년의 경우 상대적으로 충분한 식량 공급으로 이런 예외적인 현상이 나타날 수 있음을 보여준다. 북한 당국도 공급 물량 확대에 따라 시장 쌀 가격이 하락하는 등 식량 사정이 호전되자, ‘개발원조 전환’ 등을 요구한 것으로 판단된다.³⁴

³⁴ 실제적으로는 이 시기에도 쌀의 시장 거래는 계속됐다. 이에 대해서는 이 모형은 식량농업기구의 필요 소요량인 458g을 기준으로 작성됐지만, 현실에서는 통일부의 필요 소요량인 608g을 요

2002년이나 2005년 모두 균등 분배를 가정할 경우 식량농업기구가 추정한 식량 소비량이 세계식량계획이 추정한 ‘필요 소요량’보다 많았지만, ‘차등적 식량 분배 모형’을 적용했을 때는 각각 다른 결과가 나온 것이다.

IV. ‘차등적 식량 분배 모형’의 활용

이 장에서는 ‘차등적 식량 분배 모형’을 활용해 △북한의 시장 경제와 계획 경제의 관계, △2008년 북한 식량 상황을 평가해보도록 한다. ‘차등적 식량 분배 모형’은 우선 북한의 시장 경제와 계획 경제의 관계를 이해하는 데 몇가지 시사점을 줄 수 있을 것이다. 흔히 북한 노동자들의 상황을 평가할 때, 이들이 공장·기업소로부터 받는 화폐임금만을 고려함으로써 노동자들의 ‘실질임금’을 지나치게 과소 평가하는 경향이 있다고 판단된다. 따라서 이 장에서는 ‘차등적 식량 분배 모형’을 활용해 북한 노동자들이 받고 있는 식량 배급량을 화폐가치로 환산한 뒤 이를 화폐임금과 합침으로써, 이들의 경제적 행동을 이해하는 하나의 시사점을 제공하고자 한다.

이와 함께 현재 논란을 빚고 있는 2008년 북한 식량 상황에 대해서도 ‘차등적 식량 분배 모형’을 이용해 평가해 보고자 한다. 이 과정에서 ‘차등적 식량 분배 모형’은 북한 당국이 어느 정도의 식량을 확보할 때, 북한 사회 구성원들이 각 계층 별로 어떤 상황에 처하게 된다는 점을 비롯해, 북한 식량상황을 보다 세부적으로 평가할 수 있게 할 것이다. 이는 남한 정부나 비정부기구가 대북 식량지원과 관련한 정책을 펼 때 일정한 시사점을 줄 것이다.

1. ‘차등적 식량 분배 모형’을 이용한 ‘시장 가치 환산 임금’ 계산

이 절에서는 ‘차등적 식량 분배 모형’을 이용해, 식량배급량을 고려한 상황에서 북한 노동자 임금의 화폐가치를 평가해보고자 한다. 이를 위해 우선 북한의 시장 쌀 가격 인플레이션이 어느 정도에 이르는지 살펴본다. 앞서 2장에서 살펴봤듯이 북한의 시장 쌀 가격은 높은 인상률을 보이고 있는 것으로 알려져 있다. 7·1 조치 때 시장 쌀 가격인 49원³⁵을 1로 했을 때, 2003년 4월에 5.1배로, 2004년 9월에는

구하는 사람들도 많기 때문이라고 설명할 수 있을 것이다. 식량 공급이 상대적으로 풍족하게 이루어진 2005년의 경우에도 이 기준을 적용할 경우 1그룹을 제외한 모든 그룹이 식량 부족 상태에 놓이게 된다.

20.41배로, 2007년 8월에는 23.47배로, 2007년 10월에는 무려 30.61배로 뛰었다.

이런 높은 시장 쌀값 인상률은 그 자체로 화폐임금의 구매력을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 경제 전체적으로도 물가 인상을 자극한다. 인상된 물가 또한 북한 노동자의 화폐임금 구매력을 떨어뜨리는 요인이 된다. 이는 북한 당국의 계획경제 정상화 노력에 여러 가지 걸림돌로 작용했을 것으로 판단된다.

<표 8> 북한의 시장 쌀 가격 인상률³⁶

(2002년 7·1 조치 당시 기준, 배)

시기	7·1 당시	2003	2004.3	2004.9	2007.8	2007.10
인상률	1	2.45	5.1	20.41	23.47	30.61

이에 따라 북한 노동자들이 경험한 화폐임금의 구매력 하락은 심각한 수준으로 평가할 수 있다. 2002년 7·1 당시 일반 노동자의 월급이 2,000원선으로 인상됐다. 하지만, 그 이후 월급 인상이 없었다고 가정할 때, 2007년 10월에 이르면, 북한 일반 노동자들의 한달 월급은 시장에서 쌀 2kg도 살 수 없는 수준이다. 7·1 조치 당시에는 같은 월급으로 시장에서 쌀 40.8kg을 살 수 있었다. 화폐 임금의 이런 급격한 구매력 하락은 북한 주민들에게 직장을 이탈해서 시장에 관여하게 하는 중요 요인이었을 것으로 판단된다.

북한 시장이 이미 상당히 ‘달러화’돼 있다는 점도 북한 주민들을 기업소나 공장에서 이탈하게 하는 주요한 요인일 것이다. 왜냐하면 7·1 조치 이후 달러 대비 북한 원화의 환율도 큰 폭으로 올랐는데, 이때 월급 생활자들이 입는 타격은 시장 관계자들이 입는 타격보다 훨씬 클 것으로 평가되기 때문이다. 이와 관련해서 <표 9>를 살펴보도록 하자. 이 표는 7·1 조치 이후 북한 원화의 대 달러화 시장 환율을 보여주는데, 북한의 시장 환율도 시장 쌀 가격과 마찬가지로 큰 폭으로 올랐음을 확인할 수 있다(큰폭의 평가절하). 2002년 7·1 당시 200원대³⁷에 머물던

³⁵ 이때 7·1 조치 때 시장 쌀 가격을 당시 공식 쌀 가격인 kg당 44원으로 잡을 것이냐가 논란이 될 수 있다. 이 논문에서는 박순성이 제시한 kg당 49원을 기준으로 삼고자 한다.

³⁶ 인상률 계산에 쓰인 시장 쌀 가격은 ‘<표 3> 북한 시장 쌀값의 변동(평양지역 기준)’의 해당 기간 시장 쌀 가격을 이용했다.

³⁷ 2002년 7·1 당시 환율은 다른 증언 등에 의한 것이 아니라 추정에 의한 것이다. 추정의 근거가 되는 환율은 두가지이다. 하나는 박석삼이 보고한 2001년 시장 환율의 평균치인 230원으로 하는 방법이며, 두 번째는 당시 북한이 현실화한 공식환율인 150원을 기준으로 삼는 방법이다. 이 논문에서는 230원을 추정치로 삼았다. 북한이 공식환율을 150원으로 정한 것은 거시 경제적인 여러 사항들을 고려한 것으로, 단순히 당시 시장환율을 따르지는 않았을 것으로 판단되기 때문

북한 원화의 대달러 환율은 2004년 12월말에는 2,000원을 돌파했고, 2007년 3월에는 3,050원에 이르렀다. 또 같은해 10월에는 3,270원으로 다시 높아졌다.

<표 9> 북한 시장 환율의 변화

시기	시장 환율(원)	비고
1997년	190-230	박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.
1998년	190-250	박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.
1999년	200-230	박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.
2000년	200-210	박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.
2001년	210-250	박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.
2002년 7월 1일	230	추정치*
2003년 11월	950	『데일리엔케이』, 2005년 6월 29일.
2004년 9월 초	1700	좋은벗들, '8~9월 쌀값 폭등', 『오늘의 북한소식』, 2호 (2004).
2004년 12월 말	2000	김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 42.
2005년 5월	2630	『데일리엔케이』, 2005년 6월 29일.
2006년 12월	3200-3310	좋은벗들, '쌀 살 돈이 없어 쌀값 안 올라', 『오늘의 북한소식』, 62호 (2007).
2007년 3월 말	3050	『데일리엔케이』, 2007년 4월 8일
2007년 6월	2800원대	좋은벗들, '외화시세와물가동반상승세', 『오늘의 북한소식』, 91호 (2007).
2007년 9월 2일	3040	좋은벗들, '채소 품귀로 긴급히 비료확보에 나서', 『오늘의 북한소식』, 89호 (2007).
2007년 10월 중순	3270	좋은벗들, '추수철 쌀 가격 조금씩 내림세', 『오늘의북한소식』, 95호 (2007).

이다. 박석삼, 『북한의 사경제부문 연구 사경제규모, 유통현금 및 민간보유 외화』 (서울: 한국은행, 2002), p. 13.

시장 관계자들은 이런 환율 변화에 민감하게 대응하면서, 다수의 달러를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서, 이들에게는 환율을 고려한 시장 쌀 가격이 좀더 실질적인 의미를 줄 것으로 판단된다. 바로 <표 10>이 이를 보여준다. 표에 따르면, 2002년 7·1 조치 당시의 시장 환율을 고려할 때, 당시 달러화로 표시한 시장 쌀 가격은 0.21달러였으며, 이는 이후 2004년 9월에 0.59달러, 2007년 6월에 0.34달러, 2007년 9월에 0.46달러로 나타났다. 이를 기초로 시장 쌀 가격이 얼마나 인상됐는지를 살펴보면, 역시 2002년 7월1일을 1로 했을 때, 2004년 9월이 2.76배, 2007년 6월이 1.59배, 2007년 9월이 2.15배였음을 알 수 있다.

<표 10> 시장 달러 환율을 고려한 시장 쌀 가격의 인상률

시기	2002. 7. 1	2004. 9	2007. 6	2007. 9
달러 표시 쌀 가격	0.21	0.59	0.34	0.46
인상률(배)	1.00	2.76	1.59	2.15

이는 명목 시장 쌀 가격의 인상률과 비교할 때 큰 차이를 보이는 것으로, 북한에서는 달러를 지니고 있는 사람일수록 인플레이의 영향을 덜 받게 됨을 알 수 있다. 그런데, 기업소 등에 출근해 북한 원화로 월급을 받는 사람보다, 시장에 관여하는 사람이 달러를 보유하고 있을 가능성이 더 높다는 점을 고려할 때, 북한의 인플레이는 시장에 관여하는 사람에게 덜 피해가 가도록 진행됐다고 추정할 수 있다. 이 또한 북한 노동자들에게 기업소나 공장을 이탈해 시장에 관여하도록 하는 커다란 유인 중의 하나가 됐을 것으로 판단된다.

그렇다면, 이렇게 화폐임금의 구매력이 떨어진 상황에서 북한 주민들이 공장에 계속 출근하는 이유는 무엇일까?³⁸ 이에 대해서는 북한 주민들이 임금 때문이 아니라, 직장에 나가지 않았을 때의 제재가 두려워서 공장에 다닌다고 설명되기도 한다. 하지만, 정말 북한 주민들은 단지 제재에 대한 두려움 때문에 공장에 나가는 것일까?

³⁸ 이와 관련해 이영훈은 2006년 남한에 입국한 탈북자 335명에 대한 조사를 통해 북한 노동자들이 비교적 높은 출근율을 보이고 있다고 주장했다. 이영훈은 이 조사를 통해 2004~2006년에 탈북한 탈북자의 임금소득이 전체 소득의 5%에 불과하다고 결론내렸다. 그러나 같은 탈북자들을 대상으로 한 직장 근무현황 조사에서는 전체의 52.5%에 이르는 탈북자들이 정상근무를 한 것으로 나타났다고 밝혔다. 이영훈, 『탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사』(서울: 한국은행 금융경제연구원, 2007), p. 5.

어떤 경제 주체가 내부적 동인이 전혀 없는 상태에서 외부의 강제에만 의지해 어떤 일을 지속적으로 한다고 믿기는 어렵다. 그것도 한두 명이 아니라 한 국가의 구성원 대부분이 그런 상황에 있다면, 거기에는 관찰자가 놓치고 있는 다른 요인(특히 경제적 요인)이 있을 것이라고 보는 편이 합당할 것이다.

이 절에서는 '차등적 식량 분배 모형'을 이용해 북한 주민들이 기업소나 공장에 나가는 좀더 합리적인 이유를 찾아보도록 하자. 본 논문은 그 합리적인 이유에 접근할 수 있는 매개고리가 바로 '식량 배급'이라고 판단하며, 이렇게 배급을 고려해 북한 노동자의 실질 임금을 평가해야만, 북한 노동자들의 직장 출근 행위에 대한 이해도도 높아질 것이라고 판단한다. 즉, 7·1 조치로 '시장 활동'이 활발해지면서 배급제도가 지닌 경제적 구실이 크게 위축됐다고 보는 게 일반적이지만, 이 논문은 비록 위축된 상태일지라도 이 배급제야말로 7·1 이후에도 북한의 계획경제를 떠받치는 가장 강력한 지주 중 하나라고 판단한다. 배급제도가 북한 노동자들이 직장에 나가도록 하는 '강력한 유인'이라는 것이다.

핵심은 배급된 식량을 시장 쌀 가격으로 평가해 화폐임금에 더하는 것이다. 왜냐하면 공장 노동자들이 만일 공장을 그만둔다면, 그가 잃게 되는 것은 화폐임금 뿐만이 아니라 공장에서 지급하는 배급 식량까지 포함되기 때문이다. 이 논문에서는 이렇게 노동자가 받는 화폐임금에 배급 식량의 시장가치를 더한 것을 '시장 가치 환산 임금'이라고 부르기로 한다.

이제 2004년 북한에서 기업소가 종업원에게 얼마 정도의 '시장가치 환산 임금'을 주는지 살펴보자. '차등적 식량 분배 모형'에서는 2그룹과 3그룹을 각각 대규모 기업과 중소규모 기업(혹은 지방 기업)으로 상정하고 그 지급능력이 차이가 나는 것으로 가정했다. 이에 따라 이들 기업은 식량배급량뿐만 아니라 화폐임금 지급능력도 차이를 보인다고 가정하자. 이 가운데 3그룹에 속한 기업 '기업3'에서는 7·1 경제관리개선조치가 나왔을 때의 기본임금인 월 2,000원을 지급하는 것으로, 2그룹에 속한 '기업2'는 총련 기관지 『조국』에서 보도한 평양 신발공장의 경우처럼 1만원을 지급한다고 가정하자. 또 시장 쌀 가격은 2004년 10월 가격인 800원을, 배급 쌀을 구매하는 단위 구매가격은 7·1 조치 때 발표한 kg당 44원을 적용하자. <표 11>은 이때 각 기업의 '시장 가치 환산 임금'을 보여준다.

<표 11> 기업의 시장가치 환산 임금(1)

(단위: 원, kg)

	월 배급량 (kg)	시장쌀값	배급쌀의 시장가치*	임금	배급구매액 **	환산임금 ***
기업2	14.4	800	11,508	10,000	633	20,876
기업3	12.9	800	10,358	2,000	570	11,788

* 월 배급량(kg)×시장쌀값

** 월 배급량(kg)×배급 쌀 공급가(44원)

*** 시장 가치 환산 임금=배급량의 시장 가치+임금-배급구매액

**** 월 배급량은 2002년도를 기준으로 삼았음.

<표 11>에서 기업2와 기업3의 ‘시장 가치 환산 임금’은 각각 2만876원과 1만 1,788원인 것으로 나타났다. 이는 기업2의 경우 현금 임금만 고려했을 때보다 2.1배가 높아진 것이며, 기업3의 경우 5.9배가 높아진 것이다. 따라서 단순히 화폐 임금만 고려했을 때, 기업소 종업원의 시장 참여 의사와 ‘시장 가치 환산 임금’을 고려했을 때의 종업원의 시장 참여 의사는 다르게 평가될 수 있는 것임을 예상할 수 있다.³⁹ 따라서 ‘시장가치 환산 임금’을 이용할 경우, 북한 노동자들이 시장 쌀 값이 높은 상승률을 기록하는 상황에서도 직장에 나가는 이유를 보다 잘 설명해 주는 것으로 평가할 수 있다.

<표 12> 기업의 시장가치 환산 임금(2)

(단위: 원, kg)

	월 배급량 (kg)	시장쌀값	배급쌀의 시장가치*	임금	배급구매액 **	환산임금 ***
기업2	14.4	1,500	21,578	10,000	633	30,945
기업3	12.9	1,500	19,421	2,000	570	20,851

이제 이 시장 가치 환산 임금이 시장 쌀 가격이 급등할 때 어떤 결과가 나타나는지 살펴보도록 하자. <표 12>는 <표 11>에서 다른 변수들은 그대로 두고 시장 쌀값만 2007년 10월의 시장 쌀 가격인 1,500원을 적용한 것이다. 이 표에서 시장 쌀 가격이 800원에서 1,500으로 급등할 경우, ‘시장가치 환산 임금’도 또한 11,788

³⁹ 더욱이 북한의 기업은 이외에도 시장 가치로 환산했을 때 상당한 금액이 될 수 있는 것을 다수 제공해줄 수 있다. 대표적인 것이 주택이다. 북한의 기업은 ‘대안의 사업체제’에 의해 후방공급제도를 마련하고 있다. 후방공급이란 한마디로 종업원 복지제도를 가리키는 것이다. 이 후방공급에는 주택 문제도 들어가는데, 이런 주택문제까지 고려한다면 ‘시장 가치 환산 임금’은 더욱 커지게 된다.

원에서 3만 945원(기업2의 경우)으로, 1만 1,788원에서 2만 851원(기업3의 경우)으로 각각 올라가게 된다. 따라서 시장 쌀 가격이 급등한다 하더라도 만약 배급량이 줄어들지 않는다면, '시장가치 환산 임금'도 함께 증가하여 종업원들에게 기업에 계속 머물게 하는 유인으로 작용하게 됨을 알 수 있다.

그러나 만일 기업소가 식량 배급량을 줄이게 된다면 종업원들이 받는 '시장가치 환산 임금'은 크게 낮아질 것이다. 이번에는 <표 13>에서 가격 인상과 함께 배급량이 각각 절반 가량 줄어든 경우를 생각해보자. <표 13>은 이 경우의 '시장 가치 환산 임금'은 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다(기업2의 경우, 2만 876원 → 2만 473원, 기업3의 경우 1만 1,788원 → 1만 1,425원). 하지만, 이때 시장 쌀 가격의 급등으로 인플레이가 발생했음을 감안한다면, 기업소 종사자들은 큰 폭의 '실질 임금 삭감' 상태를 경험하게 된다.

<표 13> 기업의 시장가치 환산 임금(3)

(단위: 원, kg)

	월 배급량 (kg)	시장쌀값	배급쌀의 시장가치	임금	배급구매액	환산임금
기업2	7.2	1,500	10,789	10,000	316	20,473
기업3	6.5	1,500	9,710	2,000	285	11,425

이상에서 살펴본 것을 종합해보면, 북한의 배급제도는 7·1 조치 이후에도 여전히 종업원들을 기업에 묶어둘 수 있는 강력한 유인이 된다. 왜냐하면 쌀 배급량을 고려하면, 시장 쌀 가격이 크게 상승할지라도 '시장가치 환산 임금'도 함께 상승하기 때문에 실질임금 감소 효과가 화폐임금만을 고려했을 때보다 훨씬 작아지기 때문이다. 하지만 만일 시장 쌀 가격이 상승한 상태에서, 기업소의 쌀 배급량까지 줄어들게 되면 기업소 종사자들은 상대적으로 심각한 실질임금 감소를 경험하게 된다. 이런 상태에서는 북한 노동자들이 기업소를 벗어나려는 경향이 강해질 것이다.

2. 2008년 북한 식량상황 검토

지금까지의 논의를 바탕으로, '차등적 식량 분배 모형'을 이용해 2008년 북한 식량상황을 점검해보도록 하자. 북한은 올해 식량문제와 관련해 두 가지 어려움과 싸워야 한다. 하나는 2007년의 흉작이고, 또 하나는 세계곡물가격 급등이다. 이런

두가지 어려움 속에서 북한의 식량상황은 각 계층별로 어떤지, 또 이런 식량 상황이 북한경제에는 어떤 영향을 줄 것인지를 ‘차등적 식량 분배 모형’을 통해 살펴보도록 하자.

유엔 식량농업기구에 따르면, 북한은 지난해 심각한 흉작을 기록해 곡물 수확량이 300만 톤으로 추정된다.⁴⁰ 이는 295만 톤을 생산했던 2000년 이래 가장 적은 수확량이다. 북한은 이 생산량에서 사료·종자 그리고 기타 사용에 사용되는 양을 빼고, 수입과 원조로 들어오는 양을 보탠 것을 식량으로 사용할 것이다. 따라서 북한의 올해 식량 소비량을 계산하기 위해 먼저 사료·종자 및 기타 사용량을 지난해 생산량에서 제하기로 하자. <표 1>에 따르면, 사료·종자 및 기타 사용량은 해마다 차이를 보이고 있다. 여기서는 지난해 추정 생산량과 가장 가까운 추정 생산량을 기록한 2000년도의 사료·종자 및 기타 사용량 87만 1천 톤(사료·종자 72만 5천 톤+기타 14만 6천 톤)을 올해에 같은 용도로 사용될 것이라고 상정하도록 하자. 따라서 지난해 생산 추정량에서 87만 1천 톤을 빼면 총 212만 9천 톤이 식용으로 남게 된다.

올해 식량 소비량은 여기에 얼마만큼의 수입 및 지원량이 보태지는가에 달려 있는 셈이 된다.⁴¹ 이제 북한이 이를 어느 정도 확보했을 때 내부적으로 어떤 변화를 겪는지 알아보기 위해, 북한이 올해 각각 50만 톤, 100만 톤, 150만 톤, 200만 톤의 식량을 수입 및 지원 등을 통해 확보한다는 가정 아래 그 결과를 살펴보도록 하자. 이때 북한이 각각의 경우 식량 배급에 쓸 수 있는 양은 262만 9천 톤, 312만 9천 톤, 362만 9천 톤, 412만 9천 톤이다.

먼저 올해 북한이 식량 수입이나 원조로 50만 톤 밖에 확보하지 못했을 경우를 살펴보자. 이 경우 ‘차등적 식량 분배 모형’에 따른 각 계층에 대한 식량 배급 상황을 살펴보면, 북한의 전 계층에서 식량농업기구의 필요 소요량인 1인당 하루 458g에 훨씬 못 미치는 것은 물론이고, 일부 계층에서는 ‘고난의 행군’ 때와 비슷한 양을 공급받게 될 가능성도 있다. 세계식량계획과 유엔 식량농업기구는 북한에 대한 조사를 통해, ‘고난의 행군’ 기간의 배급량이 1996년 7~9월에 200g, 1996년 추수 이후에는 450g, 1997년 들어서는 100g으로 감소되었다고 발표했다.⁴² 이에

⁴⁰ 『연합뉴스』, 2008년 3월 26일.

⁴¹ 식량농업기구는 이와 관련해 2008년 3월말 기준으로 북한이 2007~2008년도에 수입한 곡물은 10만700톤, 외부 지원량은 23만1,400톤으로, 북한의 전체 곡물 유입분을 33만2100톤으로 추정했다. 『노컷뉴스』, 2008년 4월 23일.

⁴² 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997), p. 13.

따라 특히 200g대의 배급을 받는 데 그칠 것으로 보이는 비농민 2그룹과 비농민 3그룹의 경우 심각하게 곤란한 상황에 처할 가능성이 높다. 또 이 경우 모든 계층이 부족한 식량을 얻기 위해 북한 시장에서 식량 수요자로 나설 가능성이 높기 때문에 북한의 시장 쌀 가격은 급속하게 치솟을 것으로 예상된다.⁴³

<표 14> 2008년 북한 식량상황에 대한 차등적 식량 분배 모형 적용(1)
(식량 소비량=262만 9천 톤의 경우)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	360	131.4	0.19348	451	592
2그룹	291.6	106.434	0.31095	725	771
3그룹	262.44	95.7906	0.18657	435	416
농민	324	118.26	0.309	720	851
총 식량소비량				2,330 ⁴⁴	2,631

<표 15>는 북한이 100만 톤의 식량을 수입 및 지원 물량을 통해 확보하여 총 식량 공급량이 312만 9천 톤에 이를 경우의 분배 결과를 보여준다. 이때 1그룹이 1인당 하루 428g을 배급받는 등 모든 계층이 300g 이상씩은 분배받을 것으로 예상할 수 있다. 하지만 이 또한 모든 계층이 식량농업기구의 식량 필요 소요량 458g에 미달하는 것이다. 따라서 극단적인 기아사태를 피할 수는 있지만, 이 상황 역시 극심한 식량부족으로 인한 높은 인플레이션을 경험할 것으로 예상된다.

⁴³ 이와 관련해 대북지원단체인 좋은벗들은 '오늘의 북한소식' 120호에서 2008년 4월 들쭉주 북한 주요 도시 시장 쌀 가격이 평양 2,500원, 함흥 2,600~2,700원, 해주 2,750원으로 급등했다고 전했다. 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 120호 (2008. 4. 18).

⁴⁴ 2008년 북한 인구 추정치는 통계청의 인구추계 자료를 이용했다. 통계청은 북한이 실시한 1993년 인구 센서스를 기초로 인구를 추계해오고 있다. <<http://www.kosis.kr>에서 '북한 인구'를 검색어로 검색> (검색일: 2007. 6. 8).

<표 15> 2008년 북한 식량상황에 대한 차등적 식량 분배 모형 적용(2)

(식량 소비량=312 만 9천 톤의 경우)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	428	156.22	0.19348	451	704
2그룹	346.68	126.5382	0.31095	725	918
3그룹	312.012	113.8844	0.18657	435	495
농민	385.2	140.598	0.309	720	1,012
총 식량소비량				2,330	3,129

이어서 <표 16>은 북한이 150만 톤의 식량을 수입 및 지원을 통해 확보할 경우, 즉 총 식량 공급량이 362만 9천 톤일 경우를 상정하고 있다. 이 때 1그룹의 경우 1인 하루 배급량은 496g으로, 세계식량계획이 필요 소요량으로 규정하고 있는 458g을 넘어서고 있다. 하지만, 이때에도 나머지 3개의 그룹은 필요 소요량을 못 넘어서고 있으며, 특히 농민층의 배급량도 필요 소요량을 넘지 못함에 따라 시장에 대한 쌀 공급을 제대로 수행할 수 없을 것으로 예상된다. 따라서 시장 쌀 수요자가 쌀을 구입하는 데 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

<표 16> 2008년 북한 식량상황에 대한 차등적 식량 분배 모형 적용(3)

(식량 소비량=362만 9천 톤의 경우)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	496	181.04	0.19348	451	816
2그룹	401.76	146.6424	0.31095	725	1,062
3그룹	361.584	131.9782	0.18657	435	574
농민	446.4	162.936	0.309	720	1,173
총 식량소비량				2,330	3,625

마지막으로 북한이 수입 및 지원으로 200만 톤의 식량을 확보했을 경우를 살펴보자. 이 경우는 비농민 1그룹과 함께 농민그룹이 세계식량계획이 설정한 필요 소요량인 하루 458g을 넘게 배급을 받게 된다. 또 비농민 2그룹의 경우도 필요 소요량인 하루 458g을 받을 것으로 예상된다. 하루 412g을 배급받는 비농민 3그룹은 시장에서 식량 수요자로 나설 것으로 예상된다. 하지만 농민그룹이 시장 쌀 공급자로 기능해, 그나마 쌀의 시장 거래를 통해 비농민 3그룹의 식량상황도 다소 해

소될 것으로 예상된다. 그렇지만, 여전히 필요 소요량보다 적게 지급받는 3그룹은 배급량 감소에 따라 '시장 가치 환산 임금'도 크게 줄어들 것으로 예상된다. 이에 따라, 북한 당국의 계획경제 정상화 노력은 여전히 일정한 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

<표 17> 2008년 북한 식량상황에 대한 차등적 식량 분배 모형 적용(4)
(식량 소비량=412만 9천 톤의 경우)

구분	1인 1일 배급량(g)	1인 1년 배급량(kg)	사회 점유율 (%)	총 인원 (만명)	전체 배급량 (천톤)
1그룹	565	206.225	0.19348	451	930
2그룹	457.65	167.0423	0.31095	725	1,210
3그룹	411.885	150.338	0.18657	435	654
농민	508.5	185.6025	0.309	720	1,336
총 식량소비량				2,330	4,130

이상의 분석을 정리해서 살펴보면, 북한의 2007년 식량 총생산량을 300만 톤으로 추정할 경우, 올해 200만 톤을 수입하거나 혹은 지원받아야만 식량 상황이 파국을 피해갈 것으로 예상된다. 또 만일, 북한 정부가 식량의 추가적 공급을 쌀의 수입 및 지원량을 합쳐 50만 톤 정도의 낮은 수준에서 확보하는 데 머문다면, 비농민 2그룹과 비농민 3그룹이 하루 200g대의 식량을 분배받는 데 그치게 됨에 따라 1990년대 중반 경험했던 대규모 식량위기를 다시 경험할 가능성이 높다고 볼 수 있다.⁴⁵

V. 결론

지금까지 우리는 2008년 북한의 식량 상황이 어떻게 될 것인지 예측해 보았다. 그리고 그 예측을 위해 북한의 식량 분배가 차등적으로 이루어진다는 것을 가정한 식량 분배 모형인 '차등적 식량 분배 모형'을 설계해보았다. 또 이를 통해 2000년 이후 북한의 식량 사정과 시장 상황을 함께 이해하려고 시도해보았다.

⁴⁵ 그러나 만일 2007년 북한의 식량 생산량에 대해 한국농촌진흥청의 추정량을 사용한다면, 결과는 달라질 수 있다. 통일부의 추정 식량 생산량을 사용할 경우, 북한은 100만 톤의 식량을 수입하거나 지원받을 때 이 논문에서 분석한 200만 톤의 식량을 수입하거나 지원받을 경우와 비슷한 상황을 경험하게 될 것이다.

이에 따르면, 만일 유엔 식량농업기구가 추정한 2007년 북한 식량생산 300만 톤에 기초한다면, 북한이 올해 식량문제 해결과 경제 운용의 원활화를 이루기 위해서는 200만 톤 정도의 식량을 수입과 지원을 통해 확보해야 할 것으로 분석됐다. 만일 북한의 식량 수입 혹은 지원 규모가 그 이하로 떨어진다면, 북한의 식량난은 상당히 어려운 국면에 처하게 될 것으로 예상할 수 있다. 무엇보다도 그 이하 수준에서는 식량난 속에서 쌀의 시장 공급자로 활동해온 농민 계층이 필요 소요량 이하를 확보함으로써, 시장 공급자 구실을 제대로 수행할 수 없게 되기 때문이다.

특히 북한 당국이 수입과 지원을 통해 50만 톤 정도의 식량만을 확보하는 데 그친다면, 북한 사회의 일부 계층은 심각하게 곤란한 상황에 처할 가능성이 높다. 가령 일반 기업소나 지방공장에 관계하는 것으로 상정된 비농민 3그룹에 속하는 사람들은 불과 하루 262.44g의 식량만을 공급받게 된다. 이는 북한이 ‘고난의 행군’을 막 벗어나려고 하던 시기인 1998년 11월부터 1999년 9월까지 비농민에게 배급되던 배급량 268g과 유사한 것이다. 더욱이 이 경우 시장에 쌀을 공급해온 공급자인 농민계층의 배급량도 불과 1인 하루 324g에 그쳐 시장에 대한 식량 공급자로 나서기 어렵게 만들 것이다. 이는 비농민 3그룹 등이 시장에서 식량을 구입하는 것도 여의치 않은 상황이 되게 할 것이다. 따라서 식량을 확보하기 위한 이들의 노력이 제대로 결실을 맺지 못하거나, 큰 어려움에 처할 수도 있을 것으로 생각된다.

또 북한 당국이 수입과 지원 등을 통해 추가식량을 제대로 확보하지 못한다면, 북한 당국이 강하게 추진하고 있는 계획경제 재건 및 활성화 시도도 큰 타격을 받게 될 것이다. 왜냐하면 이 경우 북한 계획경제 재건의 핵심 계층이 돼야 할 비농민 2그룹 사람들이 기업소를 떠나 시장활동에 관여하도록 추동할 가능성이 크게 높아지기 때문이다. 다시 말해 북한 당국이 충분한 식량을 확보하지 못해 이들에 대한 배급량이 줄어들게 되면 ‘시장 가치 환산 임금’도 큰 폭으로 하락하는데, 이는 그동안 이들을 기업소와 공장 등에 남아 있게 했던 유인이 상당 부분 사라지게 됨을 의미한다. 이 2그룹의 사람들이 전문직과 고급 기술직으로 상정되고 있는 것을 고려할 때, 이는 계획경제 재건 전략 마련을 위해 깊이 고민하고 있는 북한 당국으로서는 뼈아픈 손실이 될 것이다. 이들이 기업소와 공장을 떠날 경우 북한은 굉장히 큰 ‘기술 공백’을 경험하게 될 것이기 때문이다. 이는 장기적으로 북한 계획 경제의 재건과 발전을 더욱 어렵게 만드는 요인이 될 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 권태진. “2008년 북한 농업 전망과 남북한 협력과제.” 『북한농업동향』. 제9권 4호, 2008.
- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 김영운. 『북한 7·1조치 4년의 평가와 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김영운·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원, 2005
- 대외경제정책연구원. 『북한의 농업부문과 연관부문의 연계시스템 운영실태 분석』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- _____. 『KIEP 세미나브리핑 모음집』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 동용승. “식량배급제 강화를 통해본 북한 경제의 현황과 전망.” 『주요국제문제분석』. 2005-37, 2005.
- 리기성. 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주1』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 박석삼. 『북한의 사경제부문 연구 사경제규모, 유통현금 및 민간보유 외화』. 서울: 한국은행, 2002.
- _____. 『북한의 사경제부문 연구』. 서울: 한국은행, 2002.
- 박순성. “북한의 가격·배급제도의 변화와 전망.” 『민족발전연구』. 제8호, 2003년.
- 이 석. 『1994-2000년 북한 기근-발생 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이영훈. “북한 식량난 실태와 해결방안.” 『정세와 정책』. 통권 146호, 2008.
- _____. 『탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2007.
- 전병유 등. 『북한의 시장 기업 개혁과 노동인센티브 제도』. 서울: 한국노동연구원, 2004.
- 최수영. 『북한의 산업구조 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일농수산포럼. 『북한식량생산증대를 위한 영농협력의 효율성 제고에 관한 연구』. 서울: 통일농수산포럼, 2005.
- 홍성국. “차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량 수급량 추정.” 『통일정책연구』. 제16권 1호, 2007.
- 황재준. “기로에 선 북한의 배급제도.” 『북한 및 통일관련 신진연구 논문집』. 3권, 2003.
- 『노컷뉴스』.
- 『데일리엔케이』.
- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『한겨레』.
- 『한국일보』.
- 『오늘의 북한소식』.

‘Graduated Food Rationing Mechanism Model’ and North Korean Food Crisis in 2008

Bo-geun Kim

The purpose of this paper is to estimate the North Korea’s food situation in 2008 by using the ‘graduated food rationing mechanism model,’ while the World Food Program and some civic organization have warned food crisis of that country.

Starting point for this paper is the fact that estimated food consumption of North Korea had exceeded the necessary amount of food consumption which both were presumed by World Food Program during the year of 2000-2005. But we have continuously heard that food crisis and the upside of market food price of North Korea since mid 1990s.

This paper makes the ‘graduated food rationing mechanism model’ to explain this contradictive facts on the face of it. This model hypothesizes that the North Korean authority have divided the people into four group, and have made each groups ration to be 90% amount of the upper group.

This paper examines the food situation during the year of 2000-2005 by using the model. This paper finds that some group received the food below the necessary amount of consumption and assumes that they would turn into the market demanders for food.

This paper also examines the food situation of North Korea in 2008 by using the model, and concludes that the country could manage the food situation only if the country would import more than 2 million tons of food this year.

Key Words: graduated food rationing mechanism model, food crisis, market price

북한의 관료부패와 지배구조의 변동: '고난의 행군' 기간 이후를 중심으로

김 종 욱*

- I. 서론
- II. 북한 관료부패와 지배구조 변동의 관계
- III. 북한 관료부패의 환경과 실태
- IV. 북한 관료부패와 지배구조의 변동
- V. 결론

국문요약

본 논문의 주목적은 북한 관료부패의 작동·확산과정에 대한 분석을 통해, 관료부패가 지배구조에 어떤 영향을 미치는지 파악하는 것이다. 북한은 1990년대 중반 '고난의 행군'을 거치면서 계획경제의 마비, 국가 증여시스템의 붕괴가 발생하면서, 시장의 확산과 관료의 부패가 일상화되었다. 관료부패의 확대 및 일상화는 국가운영 메커니즘을 내부로부터 와해시키는 것이며, 국가의 통제력을 약화시키는 핵심원인이다. 또한 공적 교환관계가 시장적 교환관계로 점차 변화되면서 관료들도 시장 정향적으로 이동하고 있다. 이는 북한 지배구조의 변동을 초래함과 동시에 체제 이행을 가속화시키는 요인이다. 그러나 북한 관료들은

체제이행을 통한 이익과 체제유지 속의 관료적 권한을 통한 이익 사이에서 갈등하고 있다. 이 갈등의 축적과정은 지속적인 지배구조 변동을 함의하며, 관료체제의 불안정성을 증폭시킬 것이다. 따라서 향후 북한의 체제 변화에 대한 연구에서 관료의 부패 양상과 확산 경로에 대한 지속적인 추적과 분석이 필요하다. 본 글은 관료부패의 추적과 분석을 위한 이론적 접근을 제공할 수 있을 것이다.

주제어: 관료부패, 지배구조, 국가통제력, 정치자본, 시장

I. 서론

본 논문은 북한의 관료부패가 어떻게 작동·확산되고 있는지에 대한 분석을 통해, 이 과정이 지배구조에 어떤 변동을 초래했는지 연구하는 것이 주목적이다.¹

* 동국대학교 북한일상생활연구센터 연구교수

¹ 막스 베버(Max Weber)는 일반적 의미에서 지배를 "자신의 의지를 타인의 행동으로 강제할 수 있는 가능성"으로 정의했으며, 피지배자가 복종하는 것은 지배에 복종할 수 있는 실질적인 최소 한도의 이익에 의해 가능하다고 주장했다. 또한 지배의 상황은 지배자(지배집단)의 명백한 의지

사회주의시스템에서 관료부패 행위는 모순적 역할을 수행했다. 하나는 사회주의 시스템 실행을 왜곡시키는 부정적 경향이며, 다른 하나는 시스템의 모순을 완충하는 보완적 경향이다.

따라서 관료부패 행위는 사회주의체제의 안정기에는 시스템의 모순을 완충하는 기능으로서 그 유의미성을 갖는다. 특히 계획경제의 경직성으로 말미암아 발생하는 다양한 모순을 임시방편적으로 해소하는 과정에서 관료들의 부패행위가 구조적으로 발생했다.²

사회주의체제의 위기가 발생하는 과도기에는 관료부패가 시스템을 파괴하는 기능을 수행한다. ‘과도기 체제’는 증여시스템의 축소·붕괴와 함께 국가 통제력이 급격하게 약화되는 과정을 뜻한다.³ 즉 국가가 관료·인민에게 증여할 능력을 상실함으로써 통제력이 지속적으로 저하된다. 관료와 인민은 증여시스템으로 통치되는 ‘복지체계’의 붕괴로 실질적인 생계의 위협에 직면하게 된다.

북한의 경우, 1990년대 ‘고난의 행군’을 겪으면서 사회주의 시스템의 왜곡·왜해 현상이 집중적으로 발생했다. 이 국면에서 관료와 인민의 생존을 위한 부패가 시장화와 결합되면서 급속하게 확산되었다. 인민들은 위기의 국면에서 자신의 생계를 유지하기 위해 시장 활동에 전념하게 되고, 공적인 작업장의 질서는 서서히 파괴되어 갔다.⁴

(명령)을 피지배자가 마치 자신의 행동강령인 것처럼 받아들이는 것이다. Max Weber, *Economy and Society* (New York: Bedminster Press, 1968), pp. 942-946. 베버의 정의에 근거, 지배구조는 지배자(지배집단)의 명령이 피지배집단에게 관철되는 메커니즘으로 규정한다. 그런 차원에서 북한은 수령을 상징으로 하는 위계적 관료체제를 통해 지배를 관철하는 메커니즘이다. 따라서 지배구조의 변동은 수령의 상징체계와 위계적 관료체제의 변화과정이라는 측면에서 분석될 수 있다.

² 계획시스템은 다양한 분야에서 계획 자체를 유동적이고 파행적으로 인도했다. ‘선호시스템’(prior system)에 의해 상급조직은 생산과정을 직접적으로 방해했다. 기존 계획 프로그램을 수정하거나, 새로운 임무를 규정하거나 삭제하는 등의 행위를 통해 특정한 생산품을 강조함으로써 계획 흐름을 방해했으며, 생산물과 원자재를 할당하는 과정에서 상급단위는 하급단위의 규정된 할당을 변동시키는 방식으로 방해했다. 그 외에도 노동배치, 투자과정의 규정, 기술발전, 무역, 가격, 재정 등에 영향력을 행사하며 계획의 파동을 발생시켰다. János Kornai, *The Social System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 114-115.

³ 관료적 조정이 이루어지는 사회주의에서 “생산, 투자, 판매, 소비 등에 관한 일체의 의사결정 권한은 국가에 집중된다.” 사회주의 하에서는 상품의 교환형태가 아닌 사용가치의 ‘증여적(贈與的) 시스템’이 발전한다. 국가에 의한 증여의 핵심인 배급은 일종의 ‘선물’이다. 선물을 받은 자는 선물로써 답례해야 한다. 특히 북한의 경우 수령은 인민들에게 배급을 증여하는 자이고, 인민은 증여받는 자이다. 증여받는 자는 증여한 자에게 ‘충성’과 ‘동원’으로 답례할 것을 강제 받는다. 차문석, 『반노동의 유포피아』 (서울: 박종철출판사, 2004), p. 250. 따라서 증여의 중단은 ‘충성’과 ‘동원’의 약화를 의미한다.

관료들도 공적인 관료체제 내에서 생계를 유지할 수 없었다. 따라서 시장 활동을 통한 이익산출이 높다는 것을 판단하기 시작하면서부터 공적 권한을 이용하여 시장 활동으로 이동하게 된다. 공적 권한의 시장적 활용은 부패의 확산을 의미한다.⁵ 부패의 확산은 생산·분배 시스템의 국가 장악력과 공신력을 아래로부터 허무는 것으로서 북한 사회주의 시스템의 근본적인 위기이자, 지배구조 변동의 원인이 된다.⁶

⁴ 전 사회가 관료체제화 된 북한에서 각 작업장은 위계적 관료체제를 지탱하는 근거지라고 할 수 있다. 이 작업장은 작동 불능상태였다. 철강, 시멘트, 비료 부문의 1992, 1998, 2000, 2003년의 공장가동률 추이를 순서대로 살펴보면, 1992년 : 30%, 39.5%, 22.0%/ 1998년 : 15.8%, 26.2%, 11.2%/ 2000년 : 18.2%, 38.3%, 15.3%/ 2003년 18.3%, 46.1%, 11.8% 수준을 벗어나지 못하고 있다. <www.bok.co.kr> (검색일: 2008. 1. 5).

⁵ 부패에 대한 합의된 정의는 없으며 대체적으로 포괄적 범주에서 설명한다. Gunnar Myrdal은 “공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계없는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 행태나 수뢰행위의 모든 형태”로, Dobel. J. Patrick은 “공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직간접적으로 행사함으로써, 법규를 위반하는 경우 및 의무불수행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈하는 경우”로 규정한다. 윤태범, “관료부패 구조에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제27권 제3호 (1993), p. 808. 또한 Kenneth J. Meire와 Thomas M. Holbrook는 부패를 세 가지로 체계화했다. ① 공직개념으로서 사적인 이익을 위하여 공적인 의무를 위반하는 행위, ② 시장 체계적 개념으로 조정자의 역할을 수행하는 관료들이 공공의 이익을 분배하는 과정에서 자신들의 효용 극대화를 저지르는 행위, ③ 공공이익개념으로 공공의 질서체제에 대한 책임위반행위와 개인적 특수이익의 추구로 인한 공동의 이익이 침해되거나 배치되는 행위 등이다. 김현태, “전환기 중국의 부패 관련 신조어와 유행어 유형 및 사례분석,” 『중국어문학논집』, 제35호 (2005), p. 55. 따라서 부패는 포괄적으로 공적 권력 또는 권한을 이용하여 자신의 이익을 위해 부당하게 사용되는 행위를 통칭하는 것으로 규정한다. 그러나 부패를 개인의 행위로 귀착시키는 것은 구조적 본질과 메커니즘을 간과할 수 있기 때문에, II장의 ‘관료체제적 관직위계질서’의 특징과 함께 분석한다.

⁶ 사회주의 연구자들은 체제이행의 요인으로 ① 경제 위기, ② 정통성의 상실, ③ 동구의 개혁·개방 파급효과, ④ 시민사회의 등장, ⑤ 서방과의 경쟁 등을 들고 있다. 최완규, “북한체제의 지명요인 분석,” 『현대북한연구』, 제2권 2호 (2006), p. 9. 북한에서 체제변화의 가장 강력한 원인은 계획경제의 구조적 모순의 축적과 다양한 인민의 요구를 반영할 수 없는 당·국가시스템이라 할 수 있다. 바로 이 구조적 토양이 부패를 일상화시키는 원인이었다. 즉 구조적 모순에 의해 경제 위기가 발생하고 이와 연동되어 정통성이 약화된다. 이를 방지하기 위해 ‘외부세력’으로 책임을 전가함과 동시에 반대세력의 등장을 막기 위해 ‘변절자’라는 낙인을 찍어 숙청·처벌하는 통제방식을 강화한다. 그러나 체제변화의 핵심원인은 북한주민들에 의해 장기 지속된 ‘일상의 정치’일 것이다. 일상의 정치는 ‘아래로부터’의 관점에 입각해서 북한의 일상생활세계에 대해 접근하는 것이다. 즉 “거시에서 미시로, 위계에서 관계로, 추상에서 구체로, 지배에서 일상적 저항”으로의 관심 이동이다. 국가 차원에서 지배이의 관철을 위한 지배전략에도 불구하고, 중·장기적 역사과정을 통해 지속된 일상의 저항에 의해 사회는 변화된다. 따라서 이 미시적 변화 과정의 장기적 축적에 대한 추적이 북한사회를 종합적으로 분석하는 데 상당한 유의미성을 갖게 되는 것이다. 즉 지배전략을 관철시키기 위한 전체 구조를 그 내부로부터 전유(appropriation)·재채용(reemploi)하는 관료와 인민의 일상생활에 주목하는 것이다. 북한의 사회공간은 지배전략에 의해 관료와 인민에게 숨 막히는 공간이었지만, 동시에 관료와 인민이 지배전략을 전유·재채용하는 공간이기도 했다. 즉 북한의 일상생활세계는 지배전략과 ‘일상의 정치’가 충돌하는 모순적 공간이었다. 김중욱, “북한의 정치 변동과 ‘일상의 정치,’” 『북한연구학회보』, 제11권 제1호 (2007), p. 85.

따라서 ‘고난의 행군’ 이후 ‘김정일체제’ 하에서 벌어지는 관료들의 부패 분석을 통해, 부패 행태와 확산경로가 북한 사회주의 시스템에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 유의미성을 갖는다. 특히 부패확산에 따른 공적 위계구조의 변형은 점차적으로 지배구조의 위기로 전환될 개연성을 높인다.

본 논문은 관료부패와 지배구조가 어떤 연관성을 갖는지에 대한 이론적 접근을 준거로 해서, 북한 관료부패 확산의 환경과 실태를 분석한다. 그리고 ‘고난의 행군’ 이후 북한의 관료부패가 지배구조에 미치고 있는 영향 분석을 통해, 향후 북한의 변화를 예측한다.

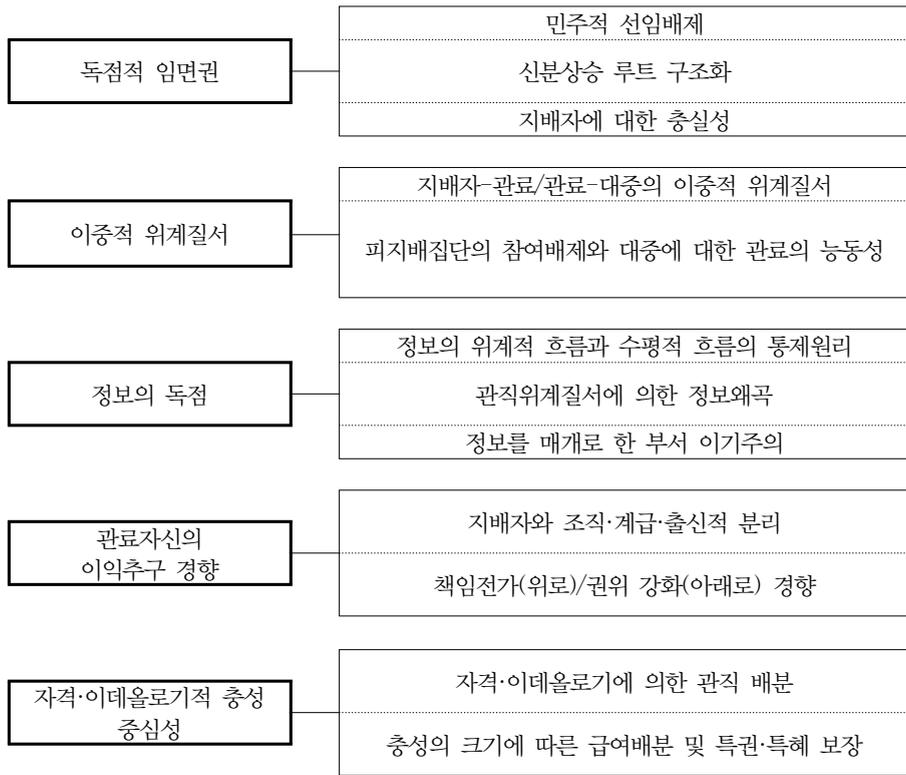
II. 북한 관료부패와 지배구조 변동의 관계

1. 관료체제의 변화와 지배구조의 변동

사회주의는 국유화를 통해 전 사회가 관료체제로 구성된 시스템으로, ‘관료체제적 관직위계질서’에 의해 국가의 생산·분배·정보가 관리·통제된다. 따라서 사회주의 시스템 하에서 관료 부패행위의 확산은 생산·분배·정보의 심각한 균열·이완 및 왜곡·혼선의 근본적 원인이 된다.⁷ <그림 1>의 관료체제적 관직위계질서는 사회주의의 보편적 특성을 보여줌과 동시에, 사회주의 변화기에 관료체제 변화의 준거틀을 제공할 수 있다.

⁷ 체제 전환 또는 개혁·개방을 거치지 않은 사회주의 시스템 하의 관료체제는 다섯 가지의 특징을 갖는다. ‘관료체제적 관직위계질서’에 관한 자세한 설명은 김종욱, 『북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구』 (동국대학교 정치학과 박사학위논문, 2006), pp. 16-30 참조.

<그림 1> 관료체제적 관직위계질서의 특징



이 준거 틀을 통해 시장과 관료부패의 확산이 관료체제를 어떻게 변화시키는지 분석한다. 그 이유는 체제전환 과정의 핵심특징인 시장화의 확산은 궁극적으로 관료체제의 부분적 또는 전면적 와해를 의미하기 때문이다. 특히 관료체제 내의 부패 확산은 위계적 작동 메커니즘을 작동 불능상태로 차단하는 주요한 원인이 된다. 북한에서 관료 부패의 확산은 증여시스템의 붕괴와 시장화가 그 핵심원인이었다. 국가의 증여시스템 붕괴에 따른 통제력 저하 상황을 국가의 능력에 의해 복원하지 못할 경우, 시장의 확산은 ‘돌이킬 수 없는 구조’로 전환된다.

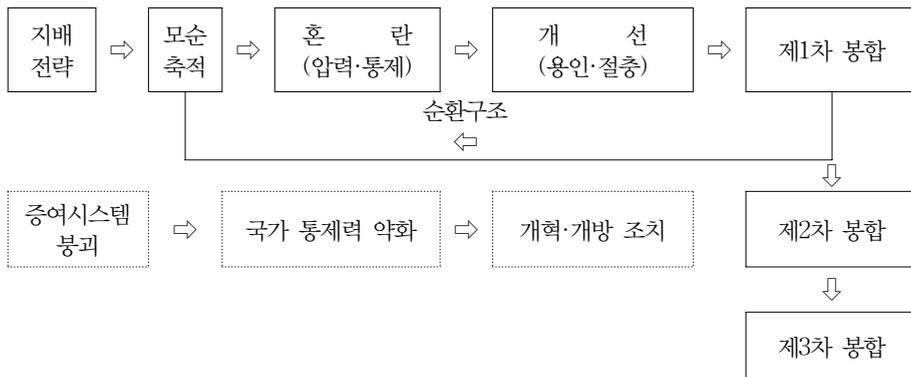
이러한 갈등 구조를 봉합하기 위해 정부는 관료와 인민들의 요구에 대해 부분적인 양보정책을 실행하고, 이 실행은 ‘좀 더 많은’ 시장의 확산을 용인하는 순환 구조를 발생시킨다. 또한 국가 차원에서 증여시스템의 복원을 위한 자원 확보에 착수할 경우, 이는 개혁·개방 조치의 확산으로 인도될 수밖에 없다. 새로운 자원의 확보는 제도의 변화 또는 새로운 자원을 통해서 가능하기 때문이다.

정상적 시기의 사회주의국가는 국가 차원의 증여시스템이 작동 가능한 상황이다. 따라서 강권기제를 통해 통제력을 구사함과 동시에 정당성 획득을 위해 이데올로기 기제를 작동시킨다. 이와 함께 증여시스템의 확대를 통해 모순을 봉합하면서 위기를 관리한다.

그러나 사회주의 위기국면 즉, 증여시스템이 붕괴될 경우, 관료체제와 증여시스템을 통해 지탱되던 국가 통제력이 현저하게 약화되면서 강권기제에 더욱 의존하게 된다. 이데올로기를 통한 정당성 획득은 현실에서 이미 그 유효성을 확보할 수 없기 때문이다. 강권기제에 전적으로 의지하는 것은 정권의 정당성을 지속적으로 약화시키는 것이다. 따라서 관료와 인민의 저항은 광범위하게 작동하기 시작한다. 이 위기가 관리할 수 없는 상황으로 치닫게 되면 정부는 더 많은 용인을 통해 절충을 시도할 수밖에 없게 된다. 이러한 과정의 반복은 궁극적으로 개혁·개방 조치의 확대와 지배구조의 변동을 의미한다.

따라서 사회주의 정부는 용인·절충의 양보방식과 압력·통제의 강제방식의 혼용을 통해 사태수습에 착수한다. 즉 한편으로 강권기제와 이데올로기를 통해 예방 전략을 구사함과 동시에, 일정 수준의 보상과 타협책을 통해 절충을 시도하는 것이다. 이 과정에서 국가정책은 변화할 수밖에 없다. 이를 북한의 현실에 적용하면 다음과 같은 순서로 배열할 수 있다. “국가의 (기존)지배전략 → 모순축적(증여시스템 붕괴) → 혼란(압력·통제) → 개선(용인·절충) → 제1차 봉합 → 모순축적(관료·인민의 부패 확산 또는 시장화 확대) → 제2차 봉합”이라는 악순환 구조의 반복적 주기가 발생하는 것이다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 북한 사회주의체제의 위기관리 순환구조



주로 관료와 인민의 저항은 생존을 위한 부패행위와 시장행위로 나타난다. 특히 관료체제의 균열 정도, 국가와 관료·인민의 충돌 수준 등에 따라 절충정책의 순환 주기는 단축된다. 절충정책이 일정한 개혁·개방적 조치를 포함하는 것이라면 더더욱 지배구조의 변화를 의미한다.

이런 상황은 “지배 vs. 관료·인민, 관료 vs. 인민 관계” 내의 공모·담합과 모순·충돌을 내재하고 있다. 대체로 절충정책은 시장의 부분적 확산을 용인하는 양태로 등장하기 때문에, 시장화를 둘러싼 이익의 분점이라는 지점에서 발생한다. 즉, 지배전략에 대응하는 관료·인민의 ‘일상의 정치’를 기본 축으로 하여, 시장 이익을 둘러싼 관료들의 조정 권한에 대한 인민의 불만, 관료적 조정 권한의 위임 수준을 둘러싼 지배집단에 대한 관료들의 불만이 발생한다. 역으로 시장의 이익을 위한 지배와 관료집단 간의 공모와 담합, 하위 차원의 관료와 인민간의 공모와 담합이 발생하는 것이다.

이러한 지속적인 공모와 충돌을 통한 사회의 재구성은 필연적으로 지배구조의 변동을 발생시킨다. 지배구조의 변동은 내부적 차원의 다양한 변화의 총합이라고 할 수 있으며, 그 기준은 체제 이행 또는 체제전환으로 설정할 수 있다.⁸ ‘체제 이행’(regime transition)이 한 체제가 다른 체제로 전환하는 과정의 공백기를 의미하는 것이라면, ‘체제 전환’(regime transformation)은 현 체제가 다른 체제로 완전히 변화된 것을 의미한다.⁹ 현재의 북한은 체제이행의 초입단계로 규정할 수 있다.

2. 관료부패와 국가통제력

사회주의 국가의 변화는 경제적 침체에 따른 정치적 위기를 극복하기 위한 대응 차원에서 진행되었다. 즉, 계획경제의 구조적 모순으로 인해 발생한 다양한 인민적 요구를 반영하지 못하는 당-국가 시스템의 문제였다. 이렇게 축적된 모순은 정부의 정통성을 약화시키고, 이에 저항하는 세력을 형성하게 함으로써 외부의 충

⁸ 지배집단은 관료부패가 지속적으로 확산될 경우, 이를 방지하기 위한 다양한 제도적 또는 강제적 방식을 동원하게 된다. 이는 지배집단과 관료사회의 긴장 격화와 모든 분야·단위에서 충돌 발생을 의미한다. 특히 전사회가 관료체제화 된 사회주의시스템에서 관료체제의 긴장과 충돌발생은 지배구조의 변화로 전환된다. 단 부패 방지를 위한 구조 변동의 초래를 뜻하는 것이지, 이 변화가 즉각적인 체제전환을 의미하는 것은 아니다.

⁹ Daniel N. Nelson, “Origins of Political Change in Communist System,” Donald H. Linden and Bert A. Rockman (eds.), *Elite Studies and Communist Politics* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984), pp. 168-169.

격에 유약한 정부구조를 만들었다.

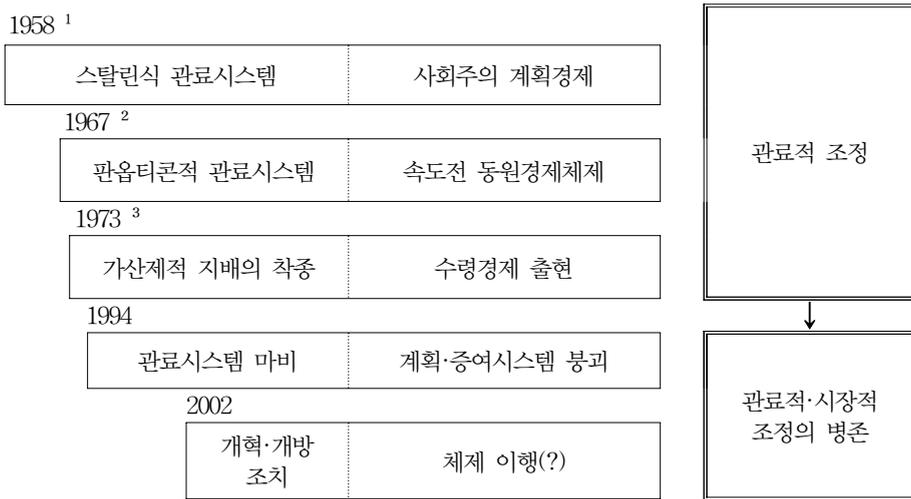
기본적으로 사회주의 국가는 관료체제를 통해 작동한다. 따라서 관료체제 내의 관료부패의 확산은 작동구조의 문제 발생을 전제한다. 특히 ‘고난의 행군’ 시기에 국가는 관료와 인민의 보호자로서의 역할을 포기했다. 즉, 1990년대 북한의 경제난은 관료적 조정에 익숙한 ‘사회주의적 인간’(Homo Sovieticus)의 시대에서, 점차 ‘시장 지향적 인간’의 시대로 급격하게 전환되는 변환점이 되었다.¹⁰ 북한의 관료와 주민은 생존을 위해 시장을 활용해야 했고, 시장의 유지·확산만이 생존의 출구였다. 이런 의미에서 2002년 ‘7·1 조치’는 정부 차원의 양보적 조치였으며, 점진적 개혁·개방의 전환점으로 추정할 수 있다.

현재 북한은 시장의 확산과 함께 관료적 조정과 시장적 조정이 병존하는 상황에 직면했다.¹¹ 시장적 조정의 출현은 관료적 조정의 모순 속에서 발생할 수밖에 없는 필연적 산물이었다. 계획경제의 작동 불능상태를 대체한 것은 사회주의에서 ‘허락되지 않은’ 시장이었다. 따라서 북한사회에서 시장적 조정의 확산은 관료적 조정으로 대표되는 계획경제의 실패를 의미한다. 그런 의미에서 ‘고난의 행군’은 관료적 조정에 의한 계획경제의 완전 실패를 상징한다(<그림 3> 참조).

¹⁰ 차문석, “북한의 경제체제 변화와 인민의 생활,” 『북한 사회변화와 주민생활』, 국가인권위원회 주최 북한인권토론회 (2007), p. 35.

¹¹ 사회주의 계획경제는 관료적 조정 메커니즘에 의해 운영되었다. 각 사회의 조정메커니즘이 중요한 것은 그 메커니즘이 사회 시스템의 하위체제를 규정하고, 그 메커니즘에 의해 개인과 조직의 활동이 조율된다는 점이다. 특히 경제적 측면에서 관료적 조정은 계획의 실행으로 구현되었다. 관료들은 계획목표 달성이라는 목적을 위해 관료적 조정에 강제적으로 복무할 수밖에 없었다. 생산과 인사를 독점한 관료시스템이 자유로운 경쟁과 시장을 대체한 시스템이었기 때문이다. “고전적 사회주의 하에서 경제적 임무는 단지 공산당 정책에서 한 요소만을 형성”했고, “경제적 고려는 다른 내외 정책 목표에 종속”되었다. ‘경제관리 과정의 정치화’는 사회주의 계획경제의 일반적 현상임과 동시에 관료적 조정의 산물이었다. Kornai, *The Social System: The Political Economy of Communism*, pp. 125-126. 사회주의시스템에서 관료적 조정의 실패는 궁극적으로 관료체제의 균열로 직결된다. 전사회가 관료체제화 된 시스템에서 관료체제의 균열은 체제의 위기로 전환될 개연성을 내포하고 있다. 따라서 지배 권력의 입장에서 관료체제의 안정적 유지는 사할적이다.

<그림 3> 북한의 관료적·시장적 조정의 역사적 전개과정



1. 1958년 : 사회주의적 개조 실질적 완료
2. 1967년 : ‘판옵티콘적 관료체제’로의 전환 계기¹²
3. 1973년 : ‘수령경제’ 출현과 ‘가산제적 지배’의 착종 시점¹³

북한 사회주의체제를 지탱했던 배급제의 중단, 생계유지의 원천이었던 공장의 가동 중단 상황은 관료적 조정 공간의 심각한 축소를 의미했다. 관료적 조정 공간은 주로 중공업(특히 군수공업)으로 한정되었고, 사회적 통제도 군(軍)에 의해 작동되었다. 이제 시장이라는 새로운 세계가 확산되었다. 시장은 최초 생계유지를 위한 ‘고육지책’(苦肉之策)의 공간이었다. 시장의 확대는 개인장사, 개인부업 등 다양한 직업을 창출하게 되고 이는 사적 부문의 급격한 확산을 의미했다. 계획당국에 의한 중앙 차원의 관리능력은 현격히 떨어졌고, 국가 통제력의 약화로 직결되었다.

사회주의 계획경제는 구조적 부패를 내재하고 있는 공간이었으며, 새롭게 확산되는 시장 공간 또한 정부 차원에서 용인할 수밖에 없지만 비공식적 부패의 공간이었다. 즉 생계를 유지하기 위한 부패의 용인과 이에 뒤따라 확산되는 ‘시장 친화형 부패’로의 진화를 의미한다. 시장은 교환의 장소이면서 재생산과 자본축적의 공간이다. 시장은 성공과 실패가 교차하는 공간이며, 성공한 자에게 자원이 집약

¹² 김중욱, “북한의 관료체제 ‘변형’과 ‘일상의 정치,’” 『현대북한연구』, 10권 2호 (2007), pp. 35-39.

¹³ 김중욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” pp. 63-65.

되는 공간이다. 지속적인 확대재생산만이 시장에서 더 많은 이익을 확보할 수 있기 때문이다.

이 이익 공간을 차지하기 위해 관료와 인민들은 ‘만인에 의한 만인의 투쟁’을 전개한다. ‘보이지 않는 손’에 의한 조정인 시장적 조정은 ‘악탈적 교환’의 공간이기도 하다. 따라서 사회주의 시장은 관료체제의 부패를 촉진하고 관료체제를 아래로부터 붕괴시키는 공간이 되는 것이다.¹⁴

III. 북한 관료부패의 환경과 실태

1. 관료부패 확산의 환경

북한의 관료부패의 특징을 살펴보면, 1990년대 이전은 ‘생계 유지형 부패’가 특징이었다면, 1990년대 이후는 ‘생계 유지형 부패’와 ‘시장 친화형 부패’의 공존구조에서 점차 ‘시장친화형 부패’가 확산되는 것이 특징이다.

과거 국가 통제 내에서, 계획경제의 틀 내에서, 관료체제적 관직위계질서 내에서 이득을 취할 수 있었던 구조에서, 1990년대 중반 이후 국가 통제 밖에서, 계획경제의 틀 밖에서, 관료체제적 관직위계질서 밖에서 새로운 이익을 획득하는 구조가 구성되기 시작했다.

그 결정적 계기는 ‘고난의 행군’이었다. ‘고난의 행군’ 시기를 지나면서 관료들의 부패행위는 더욱 확산되었다.¹⁵ 즉, 심각한 경제난으로 인한 증여시스템의 붕괴는 자연스럽게 부패와 시장의 확산으로 연결되었다. 이는 관료적 조정 범위의 축소를

¹⁴ 부패의 확산과 구조화는 “각종 정책결정 및 집행과정에서의 효율성과 생산성을 떨어뜨리고 국민적 의식 속에서 국가의 역할에 대한 부정적 인식을 확산시키며 궁극적으로는 사회의 유지발전기능을 저해하는 원인으로 작용”한다. 강혜련, 『러시아 국가와 시민사회』 (서울: 오름, 2003), p. 196.

¹⁵ ‘고난의 행군’ 시기 관료들에 대한 국가 통제력은 극단적으로 약화되었던 것으로 판단된다. 김정일은 관료조직의 통제력 상실에 대한 문제를 지속적으로 제기했다. “당 조직들과 당 일군들이 그저 당의 방침을 전달이나 하고 그대로 하라는 식으로 내리 먹이며 이따금 일이 잘되지 않는 데 대하여 추궁이나 하는 식으로 일하여서는 당의 방침이 관철될 수 없습니다.” 김정일, “일군들은 ‘고난의 행군’정신으로 살며 일해야 한다(1996년 10월 14일),” 『김정일선집』, 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 250-252. “지금 일군들 가운데는 책임이 두려워 욕이나 먹지 않을 정도로 적당히 일하는 일군도 있고 일에 대한 욕심과 사업에 대한 연구가 없이 현상유지나 하는 일군도 있으며 남의 눈치를 보거나 비위를 맞춰 가면서 자리지킴이나 하는 일군도 있습니다. 심지어 창발성을 내어 일하다가 과오를 저지를 수 있으니 시키는 일이나 하는 것이 좋다고 하면서 하루하루를 어물어물 지내보내는 일군도 있습니다.” 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여(1997년 1월 1일),” 위의 책, p. 263.

의미하는 것이며, 관료들에게 있어 관료체제 영역 내에서 확보할 수 있는 이익의 축소를 의미했다. 이러한 상황의 변화로 인해 관료들은 시장을 통한 이익획득이라는 새로운 출구에 주목하게 되었다.

1990년대 경제난으로 인해 일련의 변화가 발생했다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 배급 문제 등에 대한 지방 자체 해결의 원칙에 의해 하부 경제단위의 자립화 경향과 비공식적 활동이 대폭 증가했다.¹⁶ 또한 군(郡)이 하나의 독립된 단위로서 무역을 포함한 상업 활동은 물론 임금도 군의 수입에 따라 독자적으로 설정할 수 있도록 했다.¹⁷ 이는 계획 외의 자재확보 경쟁과 생산된 경제잉여의 상부로의 인도 거부와 자의적 처분의 확대를 의미한다.

둘째, 각종 외화벌이 기관들의 위법행위가 증가하면서 부패의 온상이 되었다. 지역의 자립적 해결원칙으로 인해 지방·기관·기업소 별로 외화벌이 사업소가 난립했다.¹⁸ 외화벌이의 난립은 지역 차원의 경제난 해소를 위한 것이었으나, 동시에 부패구조의 확산을 의미했다. 북한당국은 2007년 말 이러한 난립현상 방지를 위해 외화벌이 기관을 조정할 수밖에 없었다.¹⁹

셋째, 생계유지 차원에서 인민들에 의해 시장이 전면적으로 확산되었다. 1997년 북한 전역은 배급이 거의 중단되었고, 이 시점을 전후로 시장이 전면에서 부각되었다. 생산이 제대로 이뤄지지 않는 북한에서 시장에 물품이 나온다는 것은 부패 행위를 의미했다. 즉 시장에서 거래되는 공산품의 80% 가량은 생산기관 및 유통과정에서 유출된 것이었다.²⁰ 생산기관의 관료와 노동자에 의한 유출 또는 유통과정에서 관료들이 공산품을 국정가격으로 구입한 후 암시장에 유출시킨 것이었다. 암시장의 확산은 암시장에서 거래되는 판매물품이 관료와 시장 상인들 간의 부패 고리를 더욱 확대하는 계기가 되었다. 1999년 2월, 북한 당국은 이러한 시장 확산

¹⁶ 북한당국은 각급 생산 및 지역 단위는 지원 없이도 원자재, 인민소비재, 식량 등을 부분적으로 자체 조달하도록 요구했다. 김정일, “군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자(1994년 10월 20일),” 『김정일선집』, 제13권 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 443.

¹⁷ 박형중·정세진, “고난의 행군과 북한주민의 일상생활,” 『북한주민의 일상생활과 대중문화』 (서울: 오름, 2003), p. 16.

¹⁸ 청진시의 경우, 외화벌이 사업소가 군부대 50개소, 안전부 10개소, 보위부 3~4개소, 호위국·시당·청년동맹 각 1개소 등 국가기관 외화벌이 사업소가 130~140개소로 난립했다. 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), p. 123.

¹⁹ 『연합뉴스』, 2008년 2월 21일.

²⁰ “인민소비품 중에서 공급카드를 통해서 판매되는 배정품이 아닌 자유판매품은 유통과정에서 80% 정도가 유출되어 약 20%만 일선 상점에 도달했다. 상점에 도착한 상품마저도 상품 유통원이 국정가격과 암거래가격의 차익을 노려 상품을 정상 판매한 것처럼 조작하고 뒤로 빼내 농민 시장 등에서 암거래되었다.” 위의 책, p. 129.

에 대응해서 북한 전역의 장마당 폐쇄를 시도했고, 모든 인민들에게 공공직장으로 복귀할 것으로 지시하는 상황에 이르렀다.²¹

넷째, 관료적 권한을 남용하여 관료들이 각종 공모와 흥정을 통해 이득을 획득하는 것이 일상화되었다. 국가보안기구 간부들은 권한을 통해 시장 행위자들 위에 군림하거나 그들과 공모를 통해 일상적으로 뇌물을 수수하고 이권을 차지했다.²²

1990년대 중반 이후 북한은 관료적 조정이 불가능한 상황 그 자체였다. 경제난에 의해 지방은 ‘강제적’ 자립화가 진행되었고, 국가의 계획경제 시스템은 작동 불가능이었다. 관료들은 생계유지 또는 이익의 점취를 위해 외화벌이 과정에서 다양한 방식으로 착복했고, 암시장을 통해 국가 물품을 암거래했다. 경제난에 의한 증여 시스템의 붕괴, 생계유지를 위한 부패의 만연이 북한의 일상이었다.

이러한 변화된 환경은 관료와 인민들의 인식세계를 변화시켰다. 과거의 도덕적 규범에 균열이 발생하고, 새로운 시장적 규범을 통한 작동메커니즘에 눈을 뜨기 시작한 것이다. 1990년대 전반을 걸쳐 전개된 사회경제적 환경변화는 관료와 인민들에게 상당한 심성적 변화를 일으켰을 것이다.²³ ‘죽음의 공포’로 몰려온 식량난, ‘물신화 된 수령과 국가’로부터의 배신, 새로운 관계망을 통한 ‘자력갱생’의 생존투쟁은 북한의 관료와 인민에게는 ‘트라우마’(trauma)를 능가하는 그 무엇이었을 것이다.

2. 관료부패의 유형 및 실태

북한 관료들의 부패행태가 과거 ‘경제 관리의 정치화’에 의한 것이었다면, 최근의 부패는 ‘정치자본의 경제자본화’ 전략에 기인한 것이다. 시장을 통한 이익의 추구를 위해 ‘정치자본’을 활용하는 부패가 확산된다는 것을 의미한다.²⁴

²¹ 『연합뉴스』, 2000년 8월 4일.

²² 보위부·보안원 통제 하에서 안전하게 장사를 하기 위해 뇌물수수가 만연했다. 예를 들어 권력기관의 차량을 장사꾼에게 임대하여 수수료를 취득하기도 하며, 골동품이나 마약 등 위험품목을 운반해야 할 경우에는 가장 안전한 보위부 차량을 임차하기도 한다. 도내 각 시·군 지역으로의 이동시 100달러, 국경까지 이동시에는 500달러(2005년 이전) 정도를 지불해야 한다. 김영윤, 『북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 124-125.

²³ 문화사 연구 차원에서 ‘망탈리테의 역사’(histoire des mentalités)라고 지칭되는 것으로, ‘집단 정신 자세의 역사’, ‘집단 심리의 역사’, ‘습속사’ 등으로 사용되기도 한다. 민중의 집단적 심리에 대한 탐구를 지향하는 것으로, 이성적인 사고뿐만 아니라 감성까지도 포괄하려는 접근이다. 안병직 외 지음, 『오늘의 역사』 (서울: 한겨레신문사, 2002), pp. 82-83. 지금까지 역사의 텍스트에서 배제되어 왔던 민중들의 ‘잃어버린 세계’ 또는 ‘지배에 의해 배제된 심성의 변화’ 등을 추적하는 것이다.

²⁴ 정치자본은 “그것을 보유한 자들에게 공공적 재화와 서비스(주택·자동차·병원·학교 등)의 사적

과거 관료체제적 관직위계질서의 공적 지위를 활용하여 ‘경제자본’을 획득했다면, 최근에는 관료의 공적 지위를 활용하여 비공식적인 경제활동에서 경제자본을 획득하고 있다.²⁵ 특히 1970년대부터 시작된 ‘가산제적 지배’에 의한 ‘봉록적 관료’들은 여전히 국가 영역에서 정치자본의 최대 수혜자로 존재하고 있다.²⁶ 따라서 이들은 여전히 국가의 관료체제 계선 내에서 막강한 권한을 확보하고 있다. 역으로 경제난에 의해 중하위 관료들은 시장에서 경제자본을 획득하는데 치중하게 되었다.

가. 관료부패의 유형

관료들은 시장 교환 질서를 관리·통제할 수 있는 정치자본을 통해 경제자본을 확보할 수 있는 근거와 수단을 갖고 있다. 관료들이 정치자본을 통해 경제자본을 획득하는 과정은 주로 비공식적 영역을 통해 확보되기 때문에 부패행위였다. 정치자본을 통해 경제자본을 획득하는 부패행위는 다음과 같이 유형별로 분류할 수 있다.

첫째, 정치자본을 활용, 다양한 방식으로 뇌물을 수수하는 부패행위다. 뇌물수수는 중하위 관료들이 가장 쉽게 이득을 얻을 수 있는 방식이었다. 직장결근, 통행증 발급, 이주, 중국방문, 대학진학, 직장배치, 입당, 보위부 신분증 대여, 범죄에 대한 무죄 조치, 훈장수여, 자동차 면허증 발급, 군인신분증 또는 공민증의 위조, 열차 단속 등 그 방식도 다양하다.²⁷

공장에 일정 정도의 현금만 바치면 출근의 의무를 면제받는 ‘8.3 노동자’들도

전유(appropriate)의 형태를 보장”해 주는 것이다. 피에르 부르디외의 지음, 김응권 옮김, 『실천이성』 (서울: 동문선, 2005), p. 35.

²⁵ 경제자본은 화폐의 형태로 교환 또는 전환되며 재산, 소득 등과 같은 물질 자원을 뜻한다. 그러나 사회주의는 사유재산권을 인정하지 않는 국유화 체제이다. 따라서 사회주의에서 모든 자본은 국가가 소유하며, 국가는 임노동자들의 협업적 노동으로 산출된 자본을 전취하는 자본가의 성격을 갖는다. 북한은 1960년대 후반 ‘혁명적 수령론’에 의해 경제자본의 모든 처분권은 수령과 후계자로 독점화되었다. 즉 모든 교환관계의 기초를 이루는 경제자본의 개인적 독점이 발생한 것이다. 김중욱, 「북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구」, pp. 65-66.

²⁶ ‘가산제적 지배’에 대해서는 위의 글, pp. 62-65, ‘봉록적 관료’에 대해서는 pp. 21-22 참조. 사회주의에서 가산제와 부패와의 관련성에 대해서는 Vadim Volkov, “Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption,” *Bribery and Blat in Russia* (London: Macmillan Press, 2000) 참조.

²⁷ 예를 들어 김일성종합대학에 입학하기 위해서는 2,000달러 정도가 필요하며, 평양외국어대학 영어학부는 3,000~5,000달러를 호가했다. 홍민, 「북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제」 (동국대 북한학과 박사학위논문, 2006), p. 313.

급증하고 있다.²⁸ 국경을 넘어가기 위해서도 뇌물은 필수였다.²⁹ 개인기업의 활동을 위해서도 뇌물은 관행이었다. 또한 계획체계 내부에서도 뇌물수수는 공공연하게 발생했다.³⁰

둘째, 정치자본을 활용, 국가물품을 중간에서 착복하고 이 착복한 물품을 암시장에 판매하여 이익을 점취하는 부패행위이다. 예를 들면, 북한의 일상생활용품은 “상업성 중앙도매소 → 각 도 출하도매소 → 지역별 지구도매소 → 시·군 상업관리소 → 일선 상점의 매대”를 통해 전달된다. 이런 유통과정에서 중간관료들의 물품 착복으로 인해 80% 정도가 유실된다.³¹ 일부 관료들은 국가물품을 통해 고리대금업을 하기도 했다.³²

또한 소속 기관의 관장 영역에 있는 식량, 석탄 등의 수급과정에서 관료 자신이 자금을 투자해서 물자를 확보하고, 이를 시장에 판매하는 방식으로 이윤을 획득했다. 이 비공식적 시장의 판매행위는 관료적 지위를 활용한 비공식적 연결망 자원을 통해서 해결했다.³³ 식량수매과정에서도 관료들 간의 공모와 흥정이 횡행했다. 즉, 식량수매원과 농장간부들 간의 부패한 교환행위를 의미한다. “수매분을 줄여 주는 대가로 뇌물을 수매원에게 주고 간부들은 그만큼의 여유곡을 농장 살림살이나 간부 개인의 목적으로 착복”하는 것이다.³⁴

셋째, 정치자본을 활용, 기관의 명의 및 사업권을 대여하고 그에 따른 사용료를 수취하는 부패행위이다. 관료들은 관료 자신이 관할하는 기관·단체의 자금·시설·자재·명의 등을 불법적으로 대여해주고 이에 대한 사용료를 챙겼다. 이런 행태는 국가 관료체제 전반에 걸쳐 가장 보편적 유형이었다. 인조고기(콩기름을 짜고 남

²⁸ 양문수, “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근,” 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), p. 89.

²⁹ 안전한 도강을 위해 북한 국경수비대에게 주는 뇌물비용이 2004년 10월 평균 200위안에서, 11월 전 300~500위안으로 올랐다가, 12월에는 1,000위안까지 요구하는 사람들도 일부 존재하게 되었다. 사단법인 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), p. 136.

³⁰ “시행정경계위원회의 지방공업부의 계획과는 연간의 계획을 총화해 내년도 계획을 받기 위해 도행정경계위원회에 간다. 그때 뇌물이 될 만한 것을 잔뜩 가지고 간다. 일종의 로비활동이다. 그러면 도는 뇌물을 많이 가져온 시·군에 대해서는 보다 적은 계획을 주고 그렇지 않은 시·군에게는 계획을 많이 준다.” 양문수, “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근,” p. 95.

³¹ 서재진, “북한의 체제위기와 지배엘리트의 행위양식 변화,” 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』 (서울: 미래인력연구센터, 1999), pp. 196-197.

³² 홍민, 「북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제」, p. 313.

³³ 최봉대, “계층구조와 주민의식 변화: 북한사회의 불평등체계의 변화와 주민의 사회적 정체성의 재형성 문제,” 『1990년대 이후 북한사회 변화』 (서울: KBS 남북교류협력팀, 2005), p. 192.

³⁴ 홍민, 「북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제」, p. 337.

은 찌꺼기를 물을 넣어 다시 가공을 해서 고기처럼 만드는 것) 생산 및 유통과정에서 기관의 대여 등을 통한 사용료 수취과정을 보면 명의 및 사업권 대여와 뇌물 수수의 관행을 알 수 있다. 일단 인조고기를 생산하기 위해서는 기계와 기계를 설치할 수 있는 건물, 그리고 기계를 돌릴 수 있는 전기가 필요했다. 건물과 전기를 위해 철도영업소를 임대했고 그 대가로 이윤 중 일부를 매달 납부했다. 전기검열을 피하기 위해 배전부에게 뇌물을 주었고, 지역인민위원회, 철도합숙사감, 철도역장 등에게 뇌물을 제공했다.³⁵

넷째, 고전적 방식으로서 연줄문화를 통한 비공식적 사업을 관료 자신이 행하거나, 대리인을 통해 직접 사업을 하는 부패행위이다. 돈을 확보한 사람이 작은 규모의 기업을 인수해서 지배인으로 직접 진출하거나 대리인을 내세워 운영하는 사례이다. 이들이 비공식적 영역을 합법적으로 운영할 수 있는 것은 권력의 보호 때문이다. 이렇게 소규모 기업을 비공식적으로 운영하면서 개인재산을 확대하는 사적 자본축적이 벌어지고 있는 것이다. 또한 관료들과의 공모를 통해 불법적인 사적 부업을 하는 것인데, 이런 행위는 상대적으로 불안정하기 때문에 사법·안전기관의 적발에 노출되어 있다. 그러나 친족 연결망이나 관료적 연줄관계를 통해 무마할 수 있었다. 어느 탈북자는 인터뷰를 통해 “안전부에 몇 번이나 들어갔다 나왔으나 별 탈 없이 넘길 수 있었다”고 한다.³⁶

이런 관료들의 부패행위는 관료체제 내의 공모와 협력관계를 통해, 또한 관료와 시장행위자와의 공모·홍정을 통해 더욱 심화되고 있다.

나. 관료부패의 실태

그렇다면 북한에서 부패의 확산은 어느 정도인가를 살펴볼 필요가 있다. 실질적인 통계지표로 확인할 방법이 아직까지 존재하지 않는다. 또한 부패행위의 특성상 비공식문화 또는 지하문화의 성격을 지니고 있기 때문에 더욱 그렇다. 따라서 최근 탈북자 인터뷰를 통한 관료부패 실태를 조사한 내용을 근거로 했다.³⁷

³⁵ 차문석, “북한의 경제체제 변화와 인민의 생활,” 『북한 사회변화와 주민생활』, 국가인권위원회 주최 북한인권토론회 (2007), p. 51.

³⁶ 최봉대, “계층구조와 주민의식 변화: 북한사회의 불평등체제의 변화와 주민의 사회적 정체성의 재형성 문제,” p. 189.

³⁷ 관료부패의 실태와 관련해서는 채원호 외, “북한 관료부패의 실태와 원인에 관한 연구: 북한 이 탈주민의 인지도를 중심으로,” 『한국거버넌스학회보』, 제13권 1호 (2006)를 중심으로 서술한다. 관료부패 실태와 관련된 최초의 탈북자 설문조사이기 때문이다. 이 조사는 1995년부터 2004년까지 탈북한 주민 102명을 대상으로 실시되었다. 단 이 조사가 대표성을 갖는다고 볼 수 없기

조사결과의 특징은 첫째, 북한 관료들의 부패는 일상적·관행적이었다. 부패의 일상화와 관련해서는 ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’라고 응답한 비율이 95.1%였다. 북한의 관료들이 직무를 수행함에 있어 뇌물이나 접대를 제공받는 것이 일상적인 현상으로 생각하는지에 대한 질문에 대해 95% 이상이 그렇다고 답했다.

둘째, 부패 행위자는 대체로 세포비서라는 응답이 높게 나왔다. 세포비서들이 일반주민들과 가까운 곳에서 부패행위를 벌이고 있는 직위이기 때문일 것으로 판단된다. 이런 현상은 관직위계질서를 고려할 때 상급자들의 부패행위를 짐작할 수 있게 한다. 또한 대체로 당 간부, 국가안전보위부 간부 순으로 부패행위자를 지목한 것으로 볼 때, 주로 관료적 권한을 통한 부패가 주를 이뤘다는 것을 알 수 있다.

셋째, 부패유형은 주로 주민생활과 직접적인 관련이 있는 부분(통행증 발급 관련 비리, 근무처 배정 비리 등)이 24.5%로 가장 높고, 그 다음은 공공자원의 횡령이 22.5%를 차지했다.

넷째, 부패가 더욱 확산된 시점을 김정일체제가 등장한 이후로 응답했다. 이는 경제난의 심화가 부패와 직접적인 연관관계를 갖는다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

다섯째, 부패행위에 대한 처벌의 실효성이 낮다고 응답했다. 적발 가능성이 낮다는 응답이 전체의 62.7%, 처벌 수준이 낮다는 응답이 66.7%, 법의 실효성이 없다는 응답이 52%를 차지했다. 이는 관료세계 내부에서 부패행위에 대한 암묵적 묵인의 구조가 작동함을 유추할 수 있다. 이처럼 부패행위가 처벌되지 않는 것은 관료체제 내부의 공모와 협력의 카르텔이 깊숙이 자리 잡고 있다는 것을 의미하며, 또한 관료와 신형 부유층의 유착관계가 강화되고 있음을 의미한다.

북한 관료의 일상화된 부패에 대한 근거는, 최근 북한의 공식문헌에서 ‘비사회주의적 현상’과의 투쟁에 대한 지속적이고 강도 높은 문제제기를 통해 확인할 수 있다. 북한은 ‘비사회주의적 현상과의 투쟁’의 중요성을 집중 강조하면서, ‘강성대국’ 건설에서 가장 경계해야 할 것이 바로 ‘비사회주의적 현상’이라고 규정했다.³⁸ 북한은 특히 경계해야 할 현상으로 “국가사회재산을 류용하거나 탐오랑비하는 현상, 뇌물행위와 상적 행위를 비롯한 부정부패행위” 등을 적시하고 있다.³⁹

이상과 같이 북한은 정치자본을 매개로 한 관료들의 다양한 부패행위가 일상화

때문에, 경향성을 판단하는 근거자료로서 한정지를 필요가 있다.

³⁸ 우향숙, “비사회주의현상과의 투쟁을 강화하는 것은 강성대국 건설의 중요요구,” 『정치법률연구』, 제3호 (2006), p. 28.

³⁹ 현웅삼, “인민민주주의독재의 주요기능,” 『정치법률연구』, 제4호 (2005), p. 18.

되고 있다. 또한 부패의 경로도 다양화되고 교묘하게 발전하고 있다. 국가 공권력의 감시와 통제를 뚫고 생존의 방편으로 활용되었던 부패가 이제는 국가의 공권력을 무력화시키는 수준으로 서서히 전환되고 있다.

IV. 북한의 관료부패와 지배구조의 변동

1. ‘약탈적 관료’와 ‘체제유지 관료’의 병존

관료부패는 사회주의 관료체제와 계획경제의 구조적 환경 속에서 잉태되었다. 특히 경제난과 증여시스템 붕괴로 인해 생계를 위한 관료와 인민의 부패행위가 증가했다. 이와 함께 국가통제력이 약화되면서 생계를 위한 인민들의 시장 활동을 통제하기 어려운 상황으로 치닫고 있다.

국가 통제력의 약화는 관료체제 내의 공모와 담합, 관료와 시장의 공모와 담합 등에 기인했다. 1990년대 초반부터 경제 분야에 있어 내각의 책임이 강조되면서, 지배인이나 관리위원장의 생산물 처분 권한이 강화되었다.⁴⁰ 이에 따라 각 현장마다 당 관료와 행정관료 간의 갈등구조가 협력과 공모의 관계로 변화되고 있다. 이런 변화의 양상은 서로가 서로에게 부패를 부추기고 숨기면서 공생 구조를 만드는 것이다.

그리고 관료층과 신흥부유층도 이익의 분점을 통한 공생관계가 강화되고 있다. 이는 관료적 권한과 신흥 자본의 결탁 형태로 이후 북한사회의 개혁·개방 과정에서 새롭게 부상할 수 있는 계층의 모태라고 할 수 있다.

마땅한 생계수단이 없이 풍족한 생활을 하면 ‘사회주의 체제 내에서 수입 대 지출이 맞지 않다’는 이유로 검열의 대상이 되기 쉽다. 그래서 부유한 사람들은 권력층과 긴밀한 연계를 유지한다. 당 간부들이나 권력기관 종사자들에게 상시적으로 재정 및 물질적인 후원을 한다.…이렇게 재정적인 후원을 하게 되면 감사장을 받기도 한다. 만약 사법기관에서 검열을 하더라도 감사장을 받은 대상을 엄격하게 검열하기는 어렵다. 이런 식으로 돈과 권력이 공생하는 일이 흔해졌다.⁴¹

⁴⁰ “내각이 경제적 지휘권을 장악하고 나라의 경제를 발전시키기 위한 사업을 조직전개한다는 것은 모든 인적 및 물질 자원을 계획적으로 동원리용하고 생산과 분배, 축적과 소비를 통일적으로 지도한다는 것이다.” 안천훈, “내각의 조직집행자적 역할을 높이는 것은 국가경제력 강화의 선결조건,” 『정치법률연구』, 제3호 (2005), p. 26.

⁴¹ <http://www.goodfriends.or.kr/n_korea/n_korea5.html?sm=v&p_no=12&b_no=3330&pag

“관료들은…사업적 이익을 위해 행정을 매수하고 공적 절차를 무력화시키며, 이런 힘을 바탕으로 다양한 방법을 통해 주민들의 경제활동에 기생하며 ‘보호’의 대가로 약탈을 정당화 하는 활동을 확대”하는 ‘부패한 관료’들로 변모하고 있다.⁴² 또한 과거 관료들이 지배자에 충성하고 그 대가로 특권과 특혜를 받는 ‘국가에 매수된 관료’에서, 이제 관료적 권한을 돈과 맞바꾸는 ‘시장에 매수된 관료’로 변모하고 있다.⁴³

이런 상황의 지속은 북한 지배구조 변동의 주요 원인이 될 것이다. ‘수령’의 역할을 시장의 화폐가 대체하고 있으며, 관료적 조정은 붕괴되고 있고, 부패행위가 가장 효율적인 생계유지와 이익 취득의 방법이 되고 있기 때문이다. 사회주의국가의 운영 메커니즘의 핵심은 계획과 증여시스템(배급제 등)이었다. 계획과 증여시스템은 ‘수령’이라는 상징(증여시스템의 최상위 명령자)을 중심으로 관료체제를 통해 실행되었다.⁴⁴ 송배와 복종의 인격적 대상으로서 ‘수령’은 선물을 제공하는 시혜자이며, 인민은 선물 받은 자로서 충성과 복종으로 보답해야 했다.⁴⁵ 이러한 후견과 충성의 교환방식이 계획과 증여시스템이 붕괴되면서 변환되고 있으며, 그 변환의 공간을 시장이 잠식하고 있다. 북한의 통치 중심으로서 수령 메커니즘은 이제 교환의 중심에서 서서히 자신의 기능을 상실하고 있으며, 이에 따라 관료체제의 역할과 기능도 변화될 수밖에 없다.

이제 전 사회의 관료체제화와 일원적 계획경제 체제의 근간을 이루고 있던 ‘수령’에 대한 충성의 약화, 관료체제적 관직위계질서의 붕괴, 공적 공간과 사적 공간의 병존이라는 현실이 북한 체제를 강력하게 압박하고 있다.

북한 지도부는 관료와 인민, 그리고 시장과 일정한 타협을 통해 지배권을 유지하는 전략을 실행할 수밖에 없을 것이다. 이런 차원에서 북한 지도부도 일정하게 ‘생존형 부패’는 용인해 주고 있다. 그러나 시장의 확산은 사회의 불평등을 통한

e=5> (검색일: 2007. 11. 17).

⁴² 홍민, 『북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제』, pp. 387-388.

⁴³ 국가의 능력이 약화된 상황에서 관료들의 이익 획득은 직접적인 국가 공공재의 절도·착복 등을 통해 발생하며, 관료적 권한을 통해 시장에 개입하는 방식으로 발생한다. 특히 북한에서 ‘생산 없는 시장’이 지속되는 한 관료들의 약탈적 행위는 더욱 확산될 것이다.

⁴⁴ 차문석, “20세기 사회주의에서 화폐와 수령,” 『한국정치학회보』, 제42집 제1호 (2008), pp. 104-106.

⁴⁵ “준다다는 것은 자기의 우월성, 즉 자기가 더 위대하고 더 높으며 주인이라는 것을 나타내는 것이다. 답례하지 않거나 더 많이 답례하지 않으면서 받는다는 것은 종속되는 것이고, 손님 또는 하인이 되는 것이며, 작아지는 것이고 더 낮은 지위(minister)로 떨어지는 것이다. …재산을 모으기는 하지만 그것은 지출하기 위해서, ‘의무를 부과하기’ 위해서, ‘충복(忠僕)을 얻기 위해서이다.” 마르셀 모스 지음, 이상률 옮김, 『증여론』 (서울: 한길사, 2002), pp. 268-269.

계층 간 차별화로 나타나며, 관료체제 이외의 공간에서 이윤을 획득할 수 있는 사회적 공간의 확산을 의미한다. 이윤획득 공간의 확산은 국가 통제 영역 밖의 자율공간의 확대로 직결된다.

실제 북한의 장마당은 주로 공산품과 생필품, 농수산물 등의 일상생활용품을 중심으로 상행위가 벌어지고 있다. 이 생산과 판매의 유통과정에서 이윤이 창출되며, 관료들은 관료적 권한을 통해 창출된 이윤을 부분적으로 수취하고 있다.

이런 상황의 집적은 과거의 지배관계를 변형시킨다. 즉 수령-관료-인민의 교환관계가 탈구되고 관료-인민의 새로운 시장형 교환관계가 확산·구조화됨을 의미한다. 북한이 과거 수령 중심의 사회였다면, 이제 서서히 시장이 물신화되고 있다. 이런 상황에 대해 한 탈북자는 “이제는 국가를 믿지 않고 시장에 의존하고 산다”고 증언하고 있다.⁴⁶ 따라서 관료들도 시장 친화적 방향으로 심성이 변화될 수밖에 없다. 국가의 줄어드는 특권·특혜 보장과 반비례하여 시장 친화성은 더욱 높아지게 되는 것이다. 이는 국가 통제력의 축소를 의미하며, 일정 수준의 부패는 용인 가능한 것으로 관행화되고, 당의 말단 조직은 마비상황으로 가고 있음을 보여주는 것이다.

그리고 관료와 인민의 위계적 관계도 시장을 매개로 수평적 관계 또는 역전형 관계가 나타나고 있다. 과거 하급자들은 상급자에 대한 절대적 충성을 통해 다양한 정치자본의 수혜를 받았으나, 시장이 확산되면서 오히려 중하위 관료들과 상급 관료들이 시장을 매개로 다양한 공생·협력관계를 형성하게 되었다. 이 매개는 관료와 전문장사꾼들의 상호 의존적 관계를 더욱 강화하게 만드는 요인이 되었다.⁴⁷ 이 과정에서 전통적인 수령의 권위는 점차 사라지게 된다. 지배관계의 중심인 수령이 관료와 인민의 심성세계에서 서서히 사라져 감을 의미한다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 관료들이 북한의 지배구조 변화의 주축세력으로 전환될 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다. 그 이유는 다음과 같다. 체제 이행 또는 체제 전환을 겪은 사회주의국가에서 관료들의 이윤추구 방식은 주로 ‘지대추구’를 통한 것이었다.⁴⁸ 러시아 등 급진적 체제 전환 국가들은 ‘국가 포섭

⁴⁶ 홍 민, “북한 사회변화와 주민의 생활: 일상생활과 의식구조의 변화,” 『북한 사회변화와 주민생활』, 국가인권위원회 북한인권토론회 (2007), p. 83.

⁴⁷ 박형중·정세진, “고난의 행군과 북한주민의 일상생활 변화,” p. 26.

⁴⁸ ‘지대추구’는 “시장경제의 경쟁관계에서 발생하는 이윤추구와 대비되는 개념으로 독점적 지위나 정부 보조의 획득 가능성에서 이득을 추구하는 행위”를 의미한다. 주로 중계거래(arbitrage), 수입보조금(import subsidies), 정부용자보조금(credit subsidies) 등을 통해 이익을 취득하는 것이다. 조한범, “러시아 사회의 계급구조와 부유층의 형성,” 『변혁기 사회주의와 계급·계층』 (서울:

형'으로 분류될 수 있다. 즉 러시아 지대추구 관료들은 국가의 경제적 통제권에 의존하는 것이 아니라 국가 통치능력을 약화시키면서 국가자산을 사적으로 전유하는 방식을 추구했다. 이는 그만큼 관료들이 약탈할 수 있는 국가자산의 규모가 컸다는 것을 의미했다.

그러나 북한의 경우는 '극단적 빈곤과 고도로 발달한 국가기구의 존재'라는 비대칭적 구조를 유지하고 있다. 그만큼 관료들의 지대추구의 효율성이 높지 않다. 다른 사회주의국가들의 시장개혁 과정은 국유재산에 대한 실질적 소유권 획득을 통해 사적 이익을 추구할 수 있는 상당한 기회를 제공했다. 그러나 북한의 시장개혁은 외부의 전폭적인 지원이 아니라면 추구할 자원이 많지 않다.⁴⁹ 따라서 관료들은 자신의 이익을 위해서 급격한 체제 전환보다는 체제의 안정적 유지를 전제로 서서히 변화하는 것이 지속적인 지대추구에 유리하다고 판단할 가능성이 높다.⁵⁰ 이런 상황은 북한 지배구조 및 체제전환 과정에서 관료들이 보수적 입장을 견지할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

또한 국가 차원의 각종 강권기제를 통해 관료와 인민에 대한 감시·통제 정책이 강화되고 있다. 특히 관료들의 활동반경은 심각하게 제약받고 있으며, 역으로 이런 감시와 통제의 권한을 통해 인민들을 강압적으로 통치하는 경향이 나타나고 있다.⁵¹ 이런 현상을 극명하게 보여주는 것이 2004년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제546호로 채택된 "조선민주주의인민공화국행정처벌법"이다.⁵²

북한은 이를 '행정법적 제재'라고 표현한다.⁵³ 행정법적 제재의 특징은 재판절

서울대학교출판부, 1997), pp. 91-92. 지대추구는 유형에 따라 '국가 포섭형', '국가 귀속형', '국가 의존형'으로 구분되기도 한다. 한병진, "엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례," 『국제·지역연구』, 제15권 4호 (2006), pp. 3-6.

⁴⁹ 한병진, 위의 글, pp. 3-4.

⁵⁰ 이런 유형을 한병진은 '국가 귀속형' 유형으로 분류했다. 중국은 '국가 의존형'으로 분류했는데, 그 이유는 "사유화를 배제한 국유재산권의 개혁, 이중가격을 통한 계획경제와 시장경제의 병존으로 대표되는 점진적 시장개혁은 엘리트들에게 시장과 국가 사이에서 경제적 지대를 획득할 기회와 능력을 부여"했기 때문이라고 설명한다. 위의 글, pp. 4-5.

⁵¹ "더욱이 국가기관일군들은 일정한 국가권력을 가지고 사업하는 것만큼 실력이 없이 직위와 간판을 가지고 일하게 되면 세도를 쓰고 관료주의를 부리게 된다." 강은길, "국가기관일군들이 다재다능한 실력가가 되는 것은 선군시대 우리 혁명의 절박한 요구," 『정치법률연구』, 제2호 (2006), p. 26.

⁵² 장명봉 편, 『2008 최신 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2008), pp. 116-131 참조.

⁵³ 행정법적 제재는 "국가의 법질서를 문란시키고 좁먹는 여러 가지 형태의 위법행위에 대하여 그것이 비록 사회적 위험성이 적고 사소한 것이라 할지라도 그에 해당하는 법적 제재를 가함으로써 국가사회생활의 모든 분야에 정연한 제도와 질서를 세워"나가는 것으로 규정된다. 리성국, "사회주의 국가관리에서 행정법적 제재의 필요성," 『정치법률연구』, 제2호 (2006), p. 29.

차 없이 이 권한을 갖는 국가기관의 심의에 의해 결정된다는 점이다. 행정처벌의 대상은 직무, 기술, 노동, 물질, 기업 및 영업상 처벌로 분류되며, 위법의 경중에 따라 경고, 엄중경고, 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈 등이 실행된다. 행정처벌기관은 사회주의법무생활 지도위원회, 내각, 검찰기관, 재판기관, 중재기관, 인민보안기관, 검열감독기관, 자격수여기관 등 실제 모든 기관에서 처벌을 실행할 수 있다.⁵⁴

시장과 부패의 확산에 따른 사회적 혼란을 막기 위한 지배전략의 일환으로 ‘행정처벌법’이 채택·실행된 것이다. 이는 자의적 법해석에 근거한 기층단위에 대한 강제적 통제의 근거로 활용될 것이다. 법에 근거한 강권의 활용은 지배의 입장에서 채택하기 쉬운 전략일 수 있으나, 관료들의 자의적 판단과 권한의 남용이 발생할 것이다. 이 상황의 확산은 관료와 인민에 대한 통제정책이 실제 작동에 있어서 지배와 관료의 갈등, 관료와 인민의 갈등을 상시적으로 유발하는 원인으로 작동될 개연성이 높다. 이것은 국가의 정통성을 약화시키고, 국가 통제력을 축소시킴으로써 지배구조의 심각한 균열을 발생시킬 가능성이 높다.

2. 관료 부패 확산과 지배구조 변동

시장과 부패의 확산이 지배구조 변동과 어떻게 연동되는지에 대해 우선 국가운영 작동방식의 변화를 통해 살펴본다. 북한은 계획과 시장이 병존하는 형태로 서서히 이동하고 있다. 이것은 관료적 조정과 시장적 조정이 병존하면서 대립하는 형식이다. 이러한 상황에 직면해서 북한 당국은 계획경제와 시장경제의 이중화, 인민생활에 대한 배려를 최소한으로 축소하고 군수공업(중공업)에 대한 집중 투자로 대변되는 ‘이중화 전략’(dualization strategy)을 취했다.⁵⁵

시기별로 흐름을 추적하면 다음과 같다. 1990년대 중반 이후 시장과 부패의 확산으로 인한 체제 위기의 징후 속에서, 북한은 1999년 2월 장마당 폐쇄 및 공공직장 복귀를 지시한 직후인 4월 ‘인민경제계획법’을 통해 중앙계획체제를 강화했다. 그리고 2002년 7·1 조치, 2003년 종합시장으로의 개편 등 경제개혁조치를 취해나갔다. 그러나 2002년 9월과 2003년 11월 ‘선군시대경제건설노선’을 발표하면서 중공업 우선 노선의 지속을 강조했다.⁵⁶

⁵⁴ 리성국, “행정법적 제재에 대한 리해,” 『정치법률연구』, 제1호 (2006), pp. 23-27 참조.

⁵⁵ 차문석, “북한의 경제체제 변화와 인민의 생활,” p. 32.

⁵⁶ 북한은 ‘선군시대경제건설노선’을 “국방공업의 우선적 발전을 기본내용으로 하고 있는 독창적인

이러한 ‘이중화 전략’은 시장의 확산을 일정하게 인정하되, 이 흐름의 확산을 예방하기 위해 중앙집권적, 계획 경제적, 현물동학적인 경제정책을 유지하겠다는 것이다. 군수공업을 필두로 하는 중공업에 대해서는 국가 차원의 통제 및 계획체제를 유지하면서, 시장경제는 부분적으로 용인하는 분리정책이다. 이는 군수공업 등 중공업에 대해서는 국가 차원에서 자원을 집중하되, 그 외의 부분은 국가가 방치하는 것이다.⁵⁷

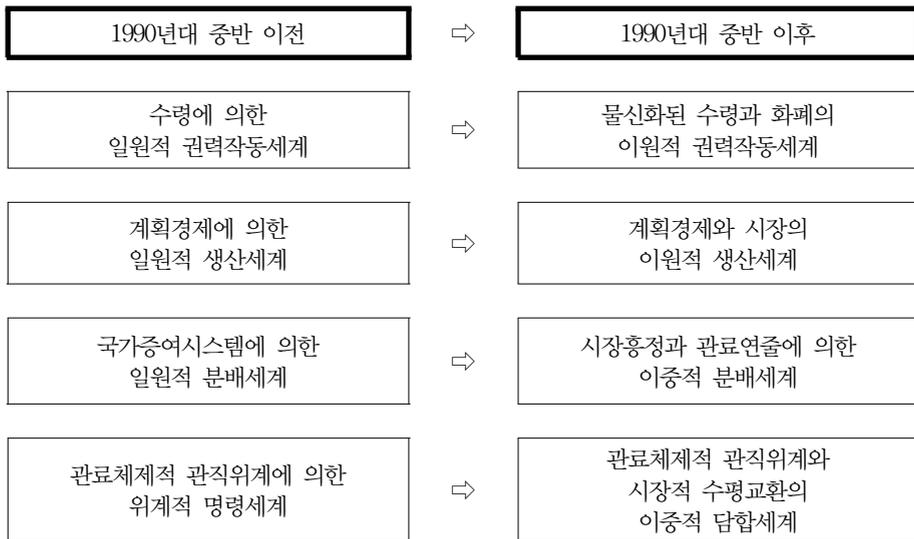
이러한 일련의 조치는 국가 차원에서 관료체제의 위기를 봉합하기 위한 악순환 구조 속에서 살펴볼 수 있다. 즉 경제난 속에서 국가의 지배전략이 관철되지 못하는 모순구조로 인해 혼란이 발생하게 된다. 이 혼란의 과정은 국가운영전략에 강력한 압력을 행사하게 되고, 국가는 이를 예방하기 위해 일정한 수준의 봉합정책을 제시하게 된다. 이는 국가의 용인에 의한 절충으로 볼 수 있다. 이렇게 1차적인 봉합이 이루어지나 이는 반복적으로 발생하게 된다. 북한의 최근 변화과정을 추적하면 이와 유사한 경로를 그리고 있다. 즉, ‘계획 강조 → 부분적 개혁·개방조치 추진 → 계획 강조’라는 순환구조이다. 이 순환구조의 주기는 더욱 단축될 것이다.

이 순환구조 속에서 기존 북한의 지배구조는 서서히 변화되고 있다. 즉, ‘수령’에 의한 일원적 권력 작동세계, 계획경제에 의한 일원적 생산세계, 국가 중여시스템에 의한 일원적 분배세계, 관료체계에 의한 위계적 명령세계에 익숙했던 북한의 관료와 인민은 이제 새로운 환경에 부단히 적응할 수밖에 없었다. 그것은 ‘수령’에서 새롭게 부상한 ‘화폐’로, ‘계획’에서 ‘시장’으로, ‘배급제’에서 ‘연줄문화’로, ‘위계 질서’에서 ‘수평적 흥정’으로 전환되어 가고 있는 것이다.

경제건설로선”이라고 규정한다. 윤재창, “선군시대경제건설로선을 관철하여 강력한 국가 경제력의 토대를 마련하신 위대한 령도,” 『사회과학원학보』, 제1호 (2004), pp. 17-20.

⁵⁷ 차문석, “북한의 경제체제 변화와 인민의 생활,” p. 45.

<그림 4> 국가운영 작동방식의 변화



<그림 4>는 국가통제력이 약화되는 구조적 변화를 나타낸 것이다. 현재 북한은 지배전략의 상징인 수령의 권위 약화, 계획경제와 시장의 충돌, 증여시스템의 붕괴에 의한 부패와 연줄문화의 확산, 위계질서의 와해에 의한 새로운 수평적 문화의 발생 등이 나타나고 있다.

시장과 부패의 확산이 지배구조 변동에 어떻게 연동되는지에 대해 다음으로 관료체제적 관직위계질서의 변화를 통해 살펴본다. 1990년대 중반 이전까지 약간의 변화는 있으나 기존의 관료체제적 관직위계질서의 특징이 유지되었다. 그러나 1990년대 중반 이후부터 관료체제적 관직위계질서는 심각하게 변화되고 있다.

북한은 수령-관료-인민의 수직적 위계질서에 의한 충성과 수혜의 교환관계를 유지해왔다. 그러나 수혜의 자원이 고갈되면서 충성과 수혜의 교환관계는 작동하지 못하고 있다. 관료적 신분을 통한 특권의 확보는 이제 시장 활동을 통한 이윤 추구의 방향으로 전환되고 있다. 이중적 위계질서는 시장교환을 매개로 하는 관료와 관료 또는 관료와 인민의 수평적 교환관계로 이동되고 있다. 정보의 소통도 관료체제의 위계 속에서 통제되는 것이 아니라 ‘시장적 시그널’에 의해 점차 잠식되고 있다. 관료들은 관료적 권한을 획득하기 위해 상급자에게 충성을 하는 것이 아니라, 관료들 간의 공모와 협력을 통해 이윤을 획득하는 것으로 정향되고 있다. 과거의 충성의 대상이 수령 또는 상급자에서 시장 또는 신흥부유층으로 전환되고 있다(<그림 5> 참조).

<그림 5> 관료체제적 관직위계질서의 변화 (1990년대 중반을 기점으로)

	1990년대 중반 이전		1990년대 중반 이후
독점적 임면권	민주적 선임 배제 신분 상승 루트 구조화 지배자에 대한 충실성	⇒	민주적 선임 배제 시장 친화적 관직 선호 및 입당 기피 시장에 대한 물신화 확대
이중적 위계질서	지배자-관료/관료-대중의 이중적 위계질서 피지배집단의 참여배제와 대중에 대한 관료의 능동성	⇒	관료-관료/관료-인민의 공모·담합과 '수령' 권위 하락 관료-시장의 부패관계 강화와 관료에 대한 인민의 능동성
정보의 독점	정보의 위계적 흐름과 수평적 흐름의 통제원리 관직위계질서에 의한 정보 왜곡 정보를 매개로 한 부서 이기주의	⇒	정보의 수평적 흐름 확대와 정보통제 능력 약화 시장적 조정을 통한 정보소통 확산 시장을 매개로 한 부서 이기주의
관료 자신의 이익추구 경향	지배자와 조직·계급·출신적 분리 책임전가(위로)/ 권위 강화(아래로) 경향	⇒	지배자와 조직·계급·출신적 분리 책임방기(위로)/ 시장 친화(아래로) 경향
자격·이데올로기적 충성 중심성	자격·이데올로기에 의한 관직 배분 충성의 크기에 따른 급여배분 및 특권·특혜 보장	⇒	시장 이윤 추구 중심의 사회 시장의 접근성에 의한 이윤의 보장 중시

문제는 관료들이 국가의 통제력을 극단적으로 약화시키는 방식을 통해 사적 이익을 추구할 공간 확장에 나설 것인가의 문제이다. 즉 북한의 관료들이 급진적인 개혁·개방의 추진을 통한 체제 전환에 착수할 것인가의 문제이다. 그 방향은 북한의 관료들이 개혁·개방을 추진하면서 동시에 자신의 기득권을 유지하고 사적 이익을 확보할 수 있을 것인가에 맞춰질 것이다.

북한은 현재 낙후한 경제상황에 처해있으며 비대해진 국가기구를 유지해야 하

는 딜레마적 상황이다. 그만큼 자원을 분배할 능력이 없다. 즉, 국가를 흔드는 것은 관료 자신의 위치를 위태롭게 만드는 것이다. 따라서 가급적 시장 확산에 따른 관료적 권한에 의한 이득은 확보하면서, 관료의 위치를 유지하려는 방향으로 정향될 개연성이 높다.

북한이 추진하는 선군정치는 이러한 측면을 반영하는 것이다. 국가의 분배능력 저하에 의해 국가권력의 물리적 힘을 의미하는 군부의 역할 강화와 투자의 집중 양상을 보이고 있다. 반대로 군수공업을 중심으로 하는 중공업을 제외한 영역에 대해서는 분배를 극단적으로 축소했다. 그리고 대내외적 위기국면을 방지하기 위해 군사 부문만 발달된 기형적 양태를 보이고 있다.

따라서 관료들의 입장에서 “국가조직의 강화를 통해 대외원조를 포함한 경제적 지대를 압출하는 것이 자신들의 기득권을 유지하는데 훨씬 낮은 기회비용을 지불하는 것”일 수 있다.⁵⁸ 즉, 체제의 붕괴 또는 전환에 의해서보다는 현재 국가 시스템 내의 관직을 유지함으로써 획득할 수 있는 이득이 훨씬 크다고 판단하기 때문에, 급격한 변화에 저항할 가능성이 높다.⁵⁹

이런 의미에서 관료들의 부패행위는 이중적 함의를 갖는다. 하나는 체제를 아래로부터 위협하는 비효율적이고 체제 침식적인 상황의 구조화라는 측면이고, 다른 하나는 관료적 권한이 가져다주는 비공식적 방식의 부패를 통한 이익의 획득이 가능한 구조라는 측면이다. 따라서 현재 북한 상황을 고려할 때, 관료적 이익을 보존할 수 있는 방법은 체제를 존속하는 가운데 시장화에 따른 이익을 전취하는 것이다. 이와 반대로, 급격한 체제전환이나 계획경제 강화로의 방향에 대해서는 정책 추진과정마다 관료적 충돌이 발생할 것이다.

V. 결론

최근 북한사회에서 관료부패의 일상화와 확산은 지배구조 변동의 전조로 규정할 수 있다. 막스 베버는 “일상적 지배는 필수적으로 그리고 불가피하게 관료주

⁵⁸ 한병진, “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례,” p. 10.

⁵⁹ “정치적 신분 불평등체제 내의 기득권층에 속하는 일부 중간간부층의 사례가 보여주듯이 경제적 상층으로 올라갈수록 시장적 이해관계의 실현을 위해 반(反)시장적 지배관계에 의존하려고 하고, 또 그럴 수밖에 없다는 점에서 이들의 사회적 정체성은 기존 불평등체제의 구속력을 상당히 강하게 받는 가운데 타협적으로 재형성되고 있다.” 최봉대, “계층구조와 주민의식의 변화: 북한사회의 불평등체제 변화와 주민의 사회적 정체성의 재형성 문제,” p. 218.

의”라고 정의한 것처럼, 관료체제의 부패확산은 지배의 변동을 함축하기 때문이다.⁶⁰ 또한 사회적 통합과 연대를 형성할 수 있는 기초로서 ‘실천이데올로기(주체사상과 선군노선)’의 가치 상실을 촉진하는 원인이 될 것이다.⁶¹

시장 확산과 관료부패의 일상화는 지배전략과 수시로 절충과 용인 또는 충돌과 모순을 일으킬 것이며, 이 과정은 개혁·개방을 촉진시키는 구조적 환경 및 지배구조의 변화를 추동하는 동력이 될 것이다. 이 주기적 순환구조 속에서 관료들은 ‘생존을 위한 부패’와 ‘이익 지향적 시장형 부패’의 주인공으로서 ‘약탈적 관료’의 모습을 드러낼 것이다. 관료들은 자신의 이익을 위해 체제를 전환시키는 주인공이 아니라, 체제를 유지하면서 그 공간의 이익을 점취하는 것을 오히려 선호할 것이다. 관료들에게 불확실한 미래의 변화보다는 현실의 보존을 통한 이익공간의 창출이 가장 효율적인 방식이기 때문이다.⁶²

그러나 북한에서 시장화는 돌이킬 수 없는 수준으로 구조화되고 있다. 계획경제와 전사회의 관료체제화로 구성되는 사회주의 시스템 자체의 모순 축적은 1990년대 증여시스템의 붕괴로 나타났다. 1990년대 중반 이후, 북한사회주의의 상징인 ‘수령’은 시장 속에 잠식되고 있으며, 증여(분배)와 충성의 교환관계는 시장관계로 변화되고 있으며, 당의 일원적 위계질서는 공모와 담합의 수평적 관계로 변화되고 있다.

이러한 총체적 변화과정은 북한의 관료·인민의 심성세계를 전체적으로 변화시킬 것이다. 국가로부터 방치되고 ‘낮선 세계’ 속에서 생존투쟁을 전개할 수밖에 없었던 인민들의 일상생활과 심성적 변화는 새로운 일상의 문화를 창출하고 있다. 그리고 국가의 충복이 되어 충성의 삶을 전개했던 관료들은 이제 ‘낮선 세계 적응하기’를 통한 새로운 관료문화를 창출할 것이다. 이런 일상문화의 변화는 지배구조의 전체적인 지형을 바꿀 것이다.⁶³

⁶⁰ Max Weber, *Economy and Society*, p. 1393.

⁶¹ Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: California University Press, 1968), pp. 45-46.

⁶² 체제 전환된 중부 유럽 국가들의 경우, 높은 정치자본을 유지했던 관료들은 체제전환 이후 급격하게 몰락하는 과정을 겪었다. 오히려 혜택을 본 계층은 중하위 기술 관료들과 반체제 지식인들이었다. 질 에얄·이반 젤라니·엘리노어 타운슬리 지음, 임현진·정일준·정영철 옮김, 『자본가 없는 자본주의』 (서울: 시유사, 2007), p. 93.

⁶³ “개인들은 일상에서 창조적인 전유 활동을 통해서 일상을 변화시키고 결국은 사회를 변화시키는 잠재력을 가진 전제들을 생산한다.” 이와 같이 관료와 인민들의 하루하루의 일상생활 속에서 전개하는 다양한 행위들은 새로운 문화를 산출하고 저항의 근거지를 확보한다. 하랄트 데네, “일상에 한 발짝 더 다가섰던가?,” 『일상사란 무엇인가』 (서울: 청년사, 2002), p. 216.

이 일상의 문화를 제압하기 위해 북한 지도부는 더욱 강화된 강권과 새로운 이데올로기의 창출 및 강제적 학습에 돌입하고 있다. 더욱 강력한 충돌지점이 다가오고 있는 것이다. 북한의 관료와 인민들에게 현 지배구조를 변동시키는 것이 생존의 출구라고 판단될 것인지, 아니면 지배전략을 수용하면서 새로운 관계를 형성할 것인지는 예단할 수 없다. 그러나 기존 지배구조의 한계가 명백해 지고 있는 상황을 고려할 때, 관료와 인민 그들의 희망과 실천이 그들을 자유롭게 할 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

<1차 자료>

- 강은길. “국가기관일군들이 다재다능한 실력가가 되는 것은 선군시대 우리 혁명의 절박한 요구.” 『정치법률연구』. 제2호, 2006.
- 김정일. “군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자(1994.10.20일).” 『김정일선집』. 제13권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “일군들은 ‘고난의 행군’정신으로 살며 일해야 한다(1996.10.14).” 『김정일선집』. 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “올해에 당사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여(1997.1.1).” 『김정일선집』. 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자(1999.1.1).” 『김정일선집』. 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 리성국. “행정법적 제재에 대한 리해.” 『정치법률연구』. 제1호, 2006.
- _____. “사회주의 국가관리에서 행정법적 제재의 필요성.” 『정치법률연구』. 제2호, 2006.
- 안천훈. “내각의 조직집행자적 역할을 높이는 것은 국가경제력 강화의 선결조건.” 『정치법률연구』. 제3호, 2005.
- 우향숙. “비사회주의현상과의 투쟁을 강화하는 것은 강성대국 건설의 중요요구.” 『정치법률연구』. 제3호, 2006.
- 윤재창. “선군시대경제건설로선을 관철하여 강력한 국가 경제력의 토대를 마련하신 위대한 령도.” 『사회과학원학보』. 제1호, 2004.
- 현웅삼. “인민민주주의독재의 주요기능.” 『정치법률연구』. 제4호, 2005.

<2차 자료>

- 강혜련. 『러시아 국가와 시민사회』. 서울: 도서출판 오름, 2003.
- 김영운. 『북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.

- 마르셀 모스 지음. 이상률 옮김. 『증여론』. 서울: 한길사, 2002.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- 사단법인 좋은벗들. 『사람답게 살고 싶소: 북한 난민 1,855명의 증언』. 서울: 정토출판, 1999.
- 사단법인 좋은벗들. 『오늘의 북한, 북한의 내일』. 서울: 정토출판, 2006.
- 안병직 외. 『오늘의 역사』. 서울: 한겨레신문사, 2002.
- 장명봉. 『2008 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2008.
- 조한범. 『러시아 탈사회주의 체제전환과 사회갈등』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 질 에얄·이반 켈라니·엘리노어 타운슬리 지음. 임현진·정일준·정영철 옮김. 『자본이 없는 자본주의』. 서울: 시유시, 2007.
- 차문석. 『반노동의 유포피아』. 서울: 박종철출판사, 2004.
- 피에르 부르디외 지음. 김응권 옮김. 『실천이성』. 서울: 동문선, 2005.
- 김중욱. 『북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구』. 동국대 정치학과 박사학위논문, 2006.
- _____. “북한의 정치변동과 ‘일상의 정치’: ‘김정일체제’ 이후.” 『북한연구학회보』. 제11권 제1호, 2007.
- _____. “북한의 관료체제 변형과 ‘일상의 정치.’” 『현대북한연구』. 제10권 2호, 2007.
- 김현태. “전환기 중국의 부패 관련 신조어와 유행어 유형 및 사례분석.” 『중국어문학논집』. 제35호, 2005.
- 박형중·정세진. “‘고난의 행군’과 북한주민의 일상생활 변화.” 『북한주민의 일상생활과 대중문화』. 서울: 오름, 2003.
- 서재진. “북한의 체제위기와 지배엘리트의 행위양식 변화.” 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: 미래인력연구센터, 1999.
- 양문수. “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 윤태범. “관료부패 구조에 관한 연구.” 『한국행정학회보』. 제27권 3호, 1993.
- 조한범. “러시아 사회의 계급구조와 부유층의 형성.” 『변혁기 사회주의와 계급·계층』. 서울: 서울대학교출판부, 1997.
- 차문석. “북한의 경제체제 변화와 인민의 생활.” 『북한 사회변화와 주민생활』. 2007년 북한인권토론회.
- _____. “20세기 사회주의에서 화폐와 수령.” 『한국정치학회보』. 제42집 제1호, 2008.
- 채원호·손호중·김옥일. “북한 관료부패의 실태와 원인에 관한 연구: 북한 이탈주민의 인지도를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』. 제13권 제1호, 2006.
- 최봉대. “계층구조와 주민의식 변화: 북한사회의 불평등체계 변화와 주민의 사회적 정체성의 재형성 문제.” 『1990년대 이후 북한사회 변화』. 서울: KBS 남북교류협력팀, 2005.
- 최완규. “북한체제의 지탱요인 분석.” 『현대북한연구』. 제2권 2호, 2006.
- 하랄트 데네. “일상에 한 발짝 더 다가섰던가?.” 『일상사란 무엇인가』. 서울: 청년사, 2002.
- 한병진. “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의사례.” 『국제·지역연구』. 제15권 4호, 2006.

홍민. 『북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제』. 동국대 북한학 박사학위논문, 2006.
 _____. “북한 사회변화와 주민의 생활: 일상생활과 의식구조의 변화.” 『북한 사회변화와 주민생활』. 2007년 북한인권토론회.

Dobel, J. P.. The Corruption of a State. *APSR*. Vol. 72, 1978.

Kornai, Ja'nos. *The Social System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Meire, Kenneth J. and Holbrook, Thomas M.. “I see My Opportunities and I Took Em’: Political Corruption in the American States.” *The Journal of Politics*. Vol 54, No. 1, February, 1992.

Myrdal, Gunnar. *Asian Drama*. N.Y: Basic Book, 1971.

Nelson, Daniel N.. “Origins of Political Change in Communist System.” Donald H. Linden and Bert A. Rockman(eds.). *Elite Studies and Communist Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984.

Schurmann, Franze. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: California University Press, 1968,

Volkov, Vadim. “Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption.” *Bribery and Blat in Russia*. London: Macmillan Press, 2000.

Weber, Max. *Economy and Society*. New york: Bedminster Press, 1968.

<기타 자료>

『연합뉴스』.

<www.bok.co.kr>.

<http://www.goodfriends.or.kr/n_korea/n_korea5.html?sm=v&p_no=12&b_no=3330&page=5>.

Abstract

The Bureaucratic Corruption and Transformation of the Ruling System in North Korea

Jong- wook Kim

The aim of this study is to analyze bureaucratic taint which exercise great influence on ruling system by means of understanding a way of bureaucratic life in North Korea. A market and the bureaucratic depravity have been a necessity in everyday life of the country since the planned economy and distribution system were broken down in the middle of 1990's. Expansion of the corruption palsies an operating mechanism, control and regulation of the government. The bureaucracy become acquainted with the market system changing from official exchange to market exchange gradually. Above-mentioned reason produces mutation of the ruling system and accelerates regime change. However, the bureaucracy is in conflict between the profit from regime change and advantage from bureaucratic authority. A accumulation of the conflict involves transformation of the ruling system and increases instability of bureaucratic system. Therefore, a study for change of North Korean regime need to understand a aspect and process of proliferation of the bureaucratic corruption. This paper will provide a basic approach to analysis and pursuit about bureaucratic depravity.

Key Words: bureaucratic corruption, transformation of the Ruling System, totalitarian control, political capital, market

남북한 평화증진을 위한 접경지역의 협력적 이용방안

김 홍 배* · 김 영 봉**

- I. 연구의 배경 및 목적
- II. 접경지역 이용에 대한 일반적 고찰
- III. 접경지역의 공간적 특성 및 교류협력 여건
- IV. 접경지역의 보전 및 이용을 위한 협력방안
- V. 결론

국문요약

본 연구에서는 남북한접경지역의 지역적 특성을 분석하여, 이를 바탕으로 남북이 교류협력을 수행해 나아갈 수 있는 협력지구의 선정과 교류협력사업의 추진 등 남북의 상생발전과 평화정착을 위한 남북한 접경지역의 평화적 활용방안을 제시하고자 한다. 먼저 접경지역 이용에 대한 일반적 고찰에서는 지역개발 및 자원활용과 안보 및 통일기반 조성 측면에 대해서 살펴보았다. 나아가 남북한 접경지역의 공간적 특성 및 교류협력 여건을 분석하여 접경지역에서의 남북한 교류협력 가능성을 검토하였다. 이를 바탕으로 접경지역의 보전 및 이용을 위한 협력방안을 도출하

고 남북이 협력할 수 있는 교류협력지구의 조성과 교류협력사업 추진을 제시했다. 주요협력지구로는 파주시의 장단(북한 개성시), 철원군의 철원읍(북한 평강읍), 고성군의 현대지구(북한 고성읍) 등이 잠재력이 높은 지역으로 나타나고, 협력사업으로는 생태계의 보전 및 복구, 자연재해 및 환경오염공동대처, 해양과 지하자원 등의 공동활용, 남북교통망 복원, 농업·농지공동활용 등이 선정되었다.

주제어: 접경지역, 비무장지대, 군사분계선, 교류협력지구

I. 연구의 배경 및 목적

냉전 이후 국제사회는 개방화 자유화가 크게 확대되면서 이념을 초월한 국가간 교류와 협력이 활발하게 진전되고 있으며, 한편으로는 국지적인 지역경제권의 형성으로 경제적 협력이 심화되면서 광역화된 지역간 경제적인 경쟁이 예상되고 있다. 남북한의 관계는 2차례의 남북정상회담과 그에 따른 교류협력의 진전으로 군

* 한양대학교 도시공학과 교수
** 국토연구원 연구위원

사적 긴장완화와 인적·물적 교류협력이 크게 활성화되고 있다. 이와 같은 남북교류협력의 활성화와 상호이해의 증진은 반세기가 넘는 군사적 대립과 긴장의 한반도를 평화와 번영으로 이끌어 줄 수 있다는 기대감을 갖게 해주고 있다. 교류협력의 활성화와 국토통합에 이어지는 남북관계의 발전과정을 전망할 때 통일에 대비한 남북한 국토공간 공동이용에 대한 체계적인 준비와 여건의 조성에 대한 필요성이 높아지고 있다. 특히 접경지역에서 이루어지고 있는 금강산관광과 개성공단 건설, 경의·동해선 철도와 국도1·7호선 연결 등은 일부이지만 남북의 분단된 국토가 연결되는 통합의 모습을 보여주고 있다. 한편 새로운 정부의 비핵·개방·3000 구상은 핵문제의 진전 정도에 따라 북한에 획기적인 경제적 지원을 제시하고 있어 핵문제가 진척되면 남북한 교류협력이 크게 확대될 수 있을 것으로 전망되며, 국토분야에 있어서도 협력적 이용이 활성화 될 수 있을 것으로 기대된다.

그동안 이루어졌던 접경지역에 대한 선행연구는 비무장지대 남쪽 지역에 대한 경제적 활성화와 임진강·북한강유역의 수자원 공동이용방안, 그리고 군사시설보호구역의 설치로 인한 경제활동의 제약을 해소하는 차원에서 주로 이루어졌다.¹ 또한 정부차원에서는 접경지역지원법을 제정하여 민간인통제선 이남의 접경지역에 대한 사회간접자본의 확충과 경제적 활성화를 위한 지원을 추진하였지만 남북한 접경지역을 포괄하는 평화적인 이용에 대한 대책마련과 교류협력에 대한 방향을 제시하는데는 부족하였다고 할 수 있다. 앞으로 남북접경지역에서 협력사업이 활발하게 전개될 것으로 전망해 볼 때, 남북한 협력사업의 체계적이고 합리적인 추진을 위한 종합적인 이용계획의 수립에 대한 필요성이 높아지고 있다.

따라서 본 연구에서는 접경지역에 대한 이해를 향상하고, 남북한간 협력의 가능성과 지역의 잠재력을 분석하여, 접경지역 이용에 대한 지역개발 및 통일기반조성 차원에서 교류협력지구의 선정 및 협력사업의 추진 등 남북이 평화와 번영으로 나아가기 위한 평화적인 이용방안을 제시하는데 목적을 두고자 한다.

본 연구는 5개의 절로 구성되며, 주요 내용은 제2절에서 접경지역 이용에 대한 일반적 고찰, 제3절에서는 접경지역의 공간적 특성 및 남북교류협력 여건을 분석하고 제4절에서는 환경보전 및 이용을 위한 협력방안이 제시된다. 마지막 절에서는 본 연구에서 다루어진 내용이 간략하게 요약되고 향후 연구방향이 제시된다.

¹ 건설교통부, 『공유하천 관리방안 연구』 (2002); 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축 방안』 (안양: 국토연구원, 2003); 박삼욱 외, 『사회·경제공간으로서 접경지역』 (서울: 서울대학교 출판부, 2005).

II. 접경지역 이용에 대한 일반적 고찰

본 절에서는 접경지역 이용에 대한 접근방법을 크게 두 측면, 즉 부존자원활용 및 지역개발과 군사전략 및 평화통일기반조성 측면으로 나누어 살펴보고자 한다. 접경지역의 개발 및 자원활용 측면에서는 한계적 접근과 생태적 접근 그리고 지역사회개발적 접근으로 구분하고, 안보 및 통일기반 조성 측면에서는 군사전략적 접근과 통일론적 접근으로 구분하여 분석 한다. 이러한 접근방법은 분단이란 특수 상황 하에서 그동안 개발과 발전이 크게 정체되고 접근이 통제되어 있는 지역이기 때문에 일반지역과는 다른 차원의 접근방법이 필요한 것이다.

1. 부존자원의 활용 및 지역개발

가. 한계지역적 접근

토지는 국토가 지니고 있는 가장 귀중한 자원으로서 그 이용상태에 따라 다양한 형태로 분류할 수 있으며 이는 지역개발에 크게 영향을 미친다. 특히 자연자원인 토지는 그 이용상태에 따라 활성적 이용과 한계적 이용 그리고 미이용으로 분류할 수 있다. 활성적 이용은 도시용지 및 농업용지와 같이 현재 활발하게 이용되고 있는 상태이며, 한계적 이용은 경사지 및 구릉지 초지 등으로 부분적으로 이용되고 있는 상태, 미이용은 습지나 간척이 가능한 지역과 같이 아직 이용되지 않은 상태의 자원이라 할 수 있다.² 여기서 한계자원이란 활성적 이용과 미이용의 중간 위치에 있고 생산활동의 외연적 주변(extensive margin)에 놓여 있는 자원으로서 생산성이 저조하여 현재는 이용률이 낮으나 향후 활성화될 수 있는 잠재력을 가진 자원을 의미한다. 공간적 측면에서 본 한계자원은 국토공간에 있어서 한계성을 띤 지역으로서, 일반적으로 자연자원의 빈약, 지리적 폐쇄성, 낮은 인구밀도, 저조한 생산성, 근대적 시장체계가 갖추어지지 않은 불리한 여건과 관계가 있는 특성을 가지고 있다.³

이러한 한계지역의 특성은 남북이 대치하고 있는 한국의 접경지역에서 많은 유사점을 발견할 수 있다. 접경지역은 대부분 군사시설보호법에 의한 통제와 규제에 따라 토지이용 측면에서 한계지역으로서의 특성을 드러내고 있다. 뿐만 아니라 지

² 김영복 “남북교류협력 증진을 위한 접경지역 이용방안” (국토연구원, 2000), p. 38.

³ 박영철, 『한국휴전선접경지역의 개발전략에 관한 연구』 (서울대학교환경대학원 석사학위논문, 1981), p. 28.

리적 고립성과 낮은 인구밀도 정주환경의 불비 및 지역경제의 낙후 등은 접경지역의 이용에 있어서 부분적이고 선별적인 접근의 필요성을 보여주고 있다. 따라서 지역의 특성과 개발의 한계성을 충분히 고려하여 토지이용과 지역개발 정책을 수립토록 해야 한다.

나. 생태론적 접근

생태계라는 개념은 일반적으로, 어느 공간에서의 모든 동물·식물·미생물로 이루어진 생물공동체의 생물적 요인과 지형이나 토양 등의 무기적 환경요인(비생물적 요인)의 상호작용에 의해서 형성된 시스템을 말한다.⁴ 생태계의 종류에는 산림·하천·호소 등의 자연생태계와 경작지생태계, 초지생태계 등의 반자연생태계가 있다. 반자연생태계는 인간의 행위가 첨가된 생태계를 말하며, 생태계 성립단계에서의 인위성이 중요한 역할을 하고 있으며, 도시화된 지역에서는 계획적으로 조성된 도시생태계도 포함된다.⁵ 인구의 도시집중으로 인한 도시화의 확산과 산업화의 진전은 자연자원의 파괴와 황폐화를 가져오고, 생태계의 구조와 환류작용에 부정적 영향을 끼치고 있어 이의 보호를 위한 연구의 필요성이 높아지고 있다.

접경지역은 전쟁과 군사작전으로 인해서 크게 훼손되었던 자연생태계가 지난 반세기 동안군작전을 위한 통제와 경제활동에 대한 규제로 자연생태계가 차츰 회복되어 비무장지대와 접경지역의 일부지역은 자연환경 우수지역으로 인정받고 자연생태계의 복원에 대한 연구의 대상으로 주목받고 있다. 유네스코 한국위원회(1997)에서는 접경지역의 생태계 우수지역인 철원철새도래지, 대암산·두타연·해안분지, 향로봉산맥 일대에 생태계보전지역 설치를 제안하고 있다.⁶ 특히 인위적으로 파괴되었던 자연 환경이 장기간의 세월을 경과하면서 어떻게 복구되어 가는가 하는 생태계 복원현상을 연구할 수 있는 가치를 보유하고 되었다. 이 가치는 접경지역의 개발전략을 수립하기 위한 생태론적 접근에 의의를 부여하고 있다.

다. 지역사회개발적 접근

지역사회개발이란 지역주민의 참여와 자발적이고 공동적인 노력에 의하여 공

⁴ 분석기외, 『생태공학』 (보문당, 2002), p. 54.

⁵ 위의 책, pp. 9-10.

⁶ 유네스코한국위원회, 『민통선지역의 생태계보전과 지역사회활성화 동시달성을 위한 조사연구보고서』 (1997), pp. 18-23.

통적인 욕구를 해결하면서 경제적, 사회적, 문화적 등 다양한 측면의 발전노력을 통해 한 지역사회의 발전을 도모하고 나아가 국가발전에 이바지하는 활동이라고 정리할 수 있다. 지역사회개발이 갖는 구체적 기능은 일반적으로 경제적, 사회적, 교육적, 정치적, 기능으로 구분할 수 있다. 경제적 기능으로서의 지역사회개발은 주민생활수준의 향상을 위한 소득증대의 도모이며, 이는 생산기반 및 생산방식의 개선, 생산의욕의 계발 등으로 구체화 할 수 있다. 사회적 기능으로는 사회개발의 확충이 소득증대와 병행되어야 하는 바 협동체제의 추진, 생산활동의 개선, 사회 복지의 향상이 제기될 수 있다. 교육적 기능으로는 인간능력의 개발과 인간의식의 계발이 있으며, 정치적 기능으로서는 지역주민의 민주적 의사결정을 통한 건전한 정치환경의 조성을 들 수 있다.⁷

접경지역은 남북한 군대가 대치하고 있기 때문에 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 측면에서 국경지역의 부정적인 영향을 직접적으로 받고 있는 미개발 낙후지역이다. 접경지역은 군사작전과 군사시설의 보호를 위해서 광범위한 지역에 군사 시설보호구역을 지정함에 따라 경제활동에 큰 제약을 받고 있다. 따라서 상기의 지역사회개발의 개념과 기능 및 접경지역의 특성을 고려할 때 지역사회개발적 접근을 통한 접경지역개발전략의 모색은 의의를 가진다.

2. 군사전략 및 평화통일기반 조성

가. 군사전략적 접근

한국전쟁을 종식시키기 위해 체결된 정전협정에 따라 군사분계선과 비무장지대가 설치되고 남북한 군대가 비무장지대 인접지역에 배치됨에 따라 접경지역은 기본적으로 군사전략적인 차원에서 매우 중요한 지역이 되고 있다. 남북한 대규모 군대가 대치하고 있는 접경지역은 유사시 뿐만아니라 평시에도 고도의 군사작전이 수행되고 있는 지역이다. 따라서 유사시에 대비하여 전략적으로 유리한 지역에 군대와 시설을 배치하고 군사작전을 수행 할 수 있도록 충분한 군용지의 확보와 훈련에 지장을 받지 않도록 생산활동을 관리해야 한다.

접경지역은 군사기지 및 군사시설보호법에 의해 비무장지대 인접지역에 민간인 통제선을 설치 민간인의 출입을 통제하고 그 외곽지역에는 군사시설보호구역을 설치하여 군사시설 보호와 군사작전의 원활한 수행을 기하고 있다. 접경지역에

⁷ 박영철, 『한국후전선접경지역의 개발전략에 관한 연구』, p. 29.

서의 토지의 이용과 각종 경제활동은 군사활동을 원활하게 수행하기 위한 토지의 수요에 직접적인 영향을 받게되므로, 이 지역에서의 토지의 이용과 지역개발은 군사전략적인 차원에서 접근하는 지역개발전략의 모색이 필요하다. 접경지역에서의 토지의 활용은 토지의 생산성에 따른 개발 방향보다는 군사활동을 만족시켜줄 수 있는 군사전략적 토지이용방향으로 접근하여야 할 것이다.⁸

나. 통일론적 접근

군사적 대치지역인 접경지역은 남북한이 인적·물적교류협력을 용이하게 수행할 수 있는 지역으로서의 여건을 갖추고 있다. 이는 남북이 교류협력을 통해서 평화와 화해를 창출해 낼 수 있는 지역으로 남북한 통합의 과정에서 함께 활용할 수 있는 국토자원이다. 통합된 한반도에서의 접경지역은 국토의 중심지대이며 대륙과의 연계 통로로 활용될 수 있는 지역이다. 따라서 이 지역은 국토의 통합과정에서 남북화합의 장소로 활용되고, 나아가 대외적으로 국토의 경쟁력을 높여 줄수 있는 역동적인 지역으로서의 토지자원 이용가치를 높일 수 있다.⁹

21세기 통합국토 실현을 계획의 이념으로 하고 있는 제4차 국토종합계획(2000~2020)은 남북접경지역에서의 교류협력 증진을 위한 접경지역 종합적 관리와 교류협력지구의 조성 및 협력사업을 계획하고 있다. 특히, 제4차 국토종합계획수정계획에서는 접경지역 협력사업의 추진을 통한 평화벨트 구축을 구상함으로써 미래의 통합국토로 나아가는데 남북한 접경지역의 활용에 대한 내용이 담겨있다. 최근 남북한 접경지역에서 실시되고 있는 교류협력 사업과 핵문제의 진전을 볼 때 남북접경지역에서의 교류협력 활성화와 미래의 통일에 대비한 준비가 체계적으로 이루어지지 않은 상태이다. 한반도의 국토자원으로서의 국토통합을 위한 기반의 구축에 국토자원으로서의 접경지역의 토지 활용에 대한 체계적이고 구체적인 대책이 마련되어야 할 것이다.

이러한 남북간 국토의 통합과 한반도의 국토경쟁력을 높일 수 있는 중요한 위치에 있는 접경지역의 토지자원의 활용은 현재의 수요보다도 미래의 통일 국토의 수요에 대비한 국토통합적 접근이 필요하다고 할 수 있다.

⁸ 김영봉 “남북교류협력 증진을 위한 접경지역 이용방안,” p. 40.

⁹ 위의 글, p. 41.

III. 접경지역의 공간적 특성 및 교류협력 여건

1. 남북접경지역의 공간적 특성

접경지역은 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 형성된 비무장지대와 그 인접지역을 의미하며, 휴전선 지역과 민통선 북방지역 및 민통선 지역과 인접한 시·군으로 구성되어 있다.¹⁰ 군사분계선(military demarcation line)은 휴전당시 유엔군과 북한군 사이의 전투배치선을 중심으로 강화군의 끝섬에서 고성군의 명호리를 잇는 육지 248km(155miles)와 서해 백령도까지의 해상 약 200km에 설치된 선이며 이 선을 중앙으로 하여 폭 4km의 비무장지대가 설치되었다. 비무장지대는 정전협정(1953. 7. 27)에 의거 휴전선 남북으로 각각 2km씩 군사시설을 후퇴시킨 지역(약 907km²)이며 남측은 유엔 군사정전위원회가 관리하고 있다. 민간인 통제선 북방지역은 군사분계선 남방 15km이내에서 지정된 지역(약 1,700km²)으로 민간인의 출입을 제한하고 있으며 군사시설보호구역은 군사분계선 남방 25km 이내에 지정된 지역(약 4,900km²)으로 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분하고 있다.¹¹

접경지역은 행정구역상 인천광역시, 경기도, 강원도의 15개시·군(옹진군, 강화군, 동두천시, 고양시, 김포시, 파주시, 양주군, 연천군, 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)에 지정되어 있다.¹² 접경지역은 크게 비무장지대(DMZ)와 민간인통제선 북방지역(민북지역) 및 남방지역(민남지역)으로 구분되고 민북지역 전체와 민남지역의 일부를 군사시설보호구역으로 지정하여 관리하고 있다.

북한의 접경지역은 북방한계선으로부터 일정지역에(20km정도) 민간인의 여행이 제한되는 지역을 설치하고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한의 접경지역은 육지의 경우 연안군, 배천군, 개성시, 개풍군, 판문군, 장풍군, 철원군, 평강

¹⁰ 한국정전협정은 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국군사정전에 관한 협정이다. 이 정전협정에서 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하기 위해서 군사분계선을 확정하고 비무장지대를 설치하였다(제성호, 『한반도 비무장지대론』 (서울: 서울프레스, 1997)).

¹¹ 군사시설보호구역은 1972년 12월 26일 공포된 군사시설보호법에 의해서 설정된 지역으로, 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 설정한 구역이다. 이중 통제보호구역은 고도의 군사활동보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역과 기타 중요한 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역이며, 제한보호구역은 군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 기타군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역이다.

¹² 접경지역은 군사분계선 인접지역으로 정부에서 공식적으로 사용한 것은 제3차국토종합개발계획(1992-2001)에서 비롯되었으며, 접경지역지원법(2000.1.21 법률 제6185호에 의해 제정)에 의해 접경지역의 범위를 15개 시·군(98개 읍·면·동)으로 지정하였다.

군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군 등이 비무장지대와 연결해 있다. 이들 접경 지역은 북한에서 여행금지구역에 해당되는 것으로 한국의 접경지역이 군사시설보호법에 따라 군사분계선을 기점으로 군사시설보호구역이 형성된 것과 유사하다.¹³

북한은 1991년 북한내 관광지역에 대해 외국인 여행금지구역과 자동차 여행가능구역을 구체적으로 명시하는 외국인 여행규정 조치를 취했다. 이 조치에 따르면, 외국인 여행금지구역은 8군데로 평양시 상원군, 원산, 사리원, 황해도 신천 이남지역, 평안북도 청천강 이북지역, 자강도 희천 이북지역, 군사분계선 근처 및 국경 근처에 있는 시와 군이다. 이와 같은 외국인 여행금지 구역은 해안으로부터 20km이내의 지역이며 이들 지역은 북한 전체 면적의 약 40%를 차지하고 있는 것으로 알려져 있다. 자동차 여행가능구역은 평양을 기점으로 평양-평성-순천-개천-구상-묘향산, 평양-원산-통천-고성-금강산, 평양-개성-판문점, 평양-평원-숙천-문덕-신안주-안주, 평양-남포, 평양-중화-황주-사리원-신천 6개 노선이다.¹⁴

접경지역의 남북연계 교통시설로는 국도 1, 3, 5, 7, 31, 43호선 등 6개 노선이 주요 연결 통로로 되어 있다. 그 외 지방도 6개 노선과, 철도 4개 노선이 있으나 현재는 경의선과 동해선 철도와 국도 1호선과 7호선이 연결 되었고 그 외는 민통선 남방지역 부근에서 단절되어 있다.

남북한접경지역의 토지이용형태를 분석해 보면 다음과 같다. 행정구역상 남북 접경지역의 남한측 면적은 약 6,960km²이고, 북한측은 약 6,604km²이다. 본 연구의 대상이 되는 남북접경지역의 전체면적은 약 13,564km²이다. 1980년대 말 남북접경지역의 토지피복분류를 보면 남한의 경우 시가화지역 0.93%, 농업 18.27%, 산림 74.57%, 초지 3.13% 등이다. 북한의 경우는 시가화지역 0.94%, 농업 28.27%, 산림 63.88%, 초지 4.45% 등이다. 남북접경지역 토지이용에서 크게 차이가 나는 것은 북한지역에 있어서 산림면적이 남한지역 보다 훨씬 적게 나타나고 있는데, 이것은 다락밭 등 산지개발이 이루어짐에 따른 것이다.

¹³ 황지욱, “경기북부발전 전략의 한계극복과 실제,” (대진대학교, 2001), p. 45.

¹⁴ 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, pp. 33-40.

〈표 1〉 토지피복분류의 변화 (1980~1990)

(단위: km²)

구 분	시가화/건조지역	농 업	나 지	산 림
남 한	51.18 증가 (44% 증가)	143.53 감소 (13% 감소)	46.45 증가 (39% 증가)	27.60 감소 (-0.53%)
북 한	67.31 증가 (52% 증가)	71.06 증가 (4% 증가)	9.03 감소 (19% 감소)	219.57감소 (-5.49%)

자료: 변병설, 『남북접경지역 환경분야 교류협력사업 추진방안』 (2003).

한편 1990년대 말 남북접경지역 토지피복분류를 보면 남한의 경우는 시가화지역 1.67%, 농업 16.21%, 산림 74.96%, 초지 3.54% 등이 이루어졌다. 1980년대 말과 비교해서 농업지역은 줄고 시가화지역은 늘어난 것이 특징이다. 북한의 경우는 시가화지역 1.96%, 농업 29.35%, 산림 60.56%, 초지 6.15%, 등으로 나타났다. 1980년대 말과 비교하였을 때 산림면적은 줄고, 시가화지역, 농업, 초지면적이 늘어난 것이다. 주목해야 할 점은 북한 접경지역의 산림면적이 계속 줄고 있는 것은 산림의 훼손과 황폐화에 기인한 것이다.

2. 접경지역에서의 남북한 교류협력여건

가. 남북접경지역의 잠재력 분석

남북교류협력을 추진하는데 있어서 접경지역이 가지고 있는 국토공간상에서의 지리적·경제적·사회적인 강점(strength), 약점(weakness), 기회요인(opportunity), 위협요인(threat) 등의 분석을 통해 잠재력을 평가하고 교류협력 여건을 파악하면 다음과 같다.

접경지역의 강점으로는 남북한의 주요교통망이 이곳을 통과하기 때문에 남북한의 연결은 물론 대륙과의 연결 통로가 되고 있어 인적 물적 교류의 중심이라 할 수 있다. 이 지역은 역사적으로도 한반도 중심지대를 지배하기 위한 열국의 각축장이었기 때문에 귀중한 문화·역사적 유적이 산재해 있으며, 또한 반세기 동안의 출입의 통제와 규제에 의해 자연환경이 보전됨에 따라 자연생태계의 보고로 알려져 있다.¹⁵ 특히, 사라져 가는 희귀생태자원이 발견되고 있어 보전의 가치가 높고 나아가 연구 및 관광자원으로 활용할 수 있는 귀중한 자원을 보유하고 있다.

¹⁵ 김영봉 외, 『남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용에 관한 연구』 (안양: 국토연구원, 2002).

동시에 군사작전을 위한 군사시설보호구역 설치에 국토의 중심지대에 광활한 미개발 토지자원을 비축케 하여 미래에 사용할 수 있는 자산이 되었다. 한편으로는 경제의 중심지역이며 거대시장인 수도권과 인접해 있고 나아가 동북아경제권 배후시장과 지리적으로 인접해 있어 경제발전에 있어서도 매우 잠재력이 높다. 특히 비무장지대는 접경생물권보전지역지정을 위한 국제기구의 관심이 높아 생태계의 보전과 활용을 통한 지역의 잠재력과 남북한 교류협력의 여건을 조성해주고 있다.

접경지역의 약점으로는 우선 교통망 등 각종 인프라가 부족하고 대부분의 지역에 군사시설보호구역이 지정되어 있어 출입 및 경제활동에 규제를 받아 경제적으로 낙후된 상태이며 이로 인해서 정주생활환경이 매우 취약하다. 또한 산업입지에 대한 엄격한 규제는 지역산업의 발전에 장애가 되어 산업의 입지에 매우 불리한 입장이다. 그러나 무엇보다도 이 지역에 집중적으로 배치되어 있는 군사시설은 지역의 정상적인 발전에 커다란 장애가 되며, 동시에 군사작전 및 훈련은 생활에 커다란 불편을 주고 있다. 한편 이 지역에서의 남북교류협력사업과 지역개발행위는 지난 반세기 동안 보전되었던 비무장지대와 접경지역의 수려한 자연생태계의 훼손을 가져올 수도 있다.

기회요인으로는 현재 남북한 교류협력이 어려운 대내외적인 여건에도 불구하고 꾸준히 전개되고 있으며 금강산관광과 경의·동해선 교통망의 연결, 그리고 개성공단의 건설 등 대규모 협력사업이 접경지역을 중심으로 이루어지고 있어 남북교류 협력에 좋은 전망을 주고 있는 점을 들 수 있다. 특히 지난 2002년 11월 20일 발표된 금강산 관광지구법과 개성공업지구법은 이 지역에서의 남북한 교류 협력의 활성화를 위한 제도적인 장치의 마련이라고 볼 수 있다. 또한 접경지역지원법의 제정(2000. 1. 21)과 이에 따른 종합개발계획의 수립은 남북교류협력의 전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 여건이 조성되고 있음을 보여주고 있다. 북한핵문제 해결의 진전과 2007 남북정상회담 등은 접경지역에서의 교류와 협력의 여건을 한층 높여주었다.¹⁶ 동시에 환황해 및 환동해지역 국가간교류협력관계의 진전으로 한반도의 중심지역인 접경지역은 대외적으로도 협력의 여건이 조성되고 있다.

위협요인으로는 남북간의 관계에 가장 큰 걸림돌인 북한의 핵문제의 불확실성과 이로 인한 대내외적인 전쟁의 위협을 들 수 있다. 교류협력에 있어서 이 지역에서 가장 어려움 중의 하나는 광범위한 환경보호지역이 지정됨에 따라 교류협력

¹⁶ 「2007 남북정상선언」에서의 핵심적인 경제협력과제중의 하나로 서해평화협력특별지대의 설치 합의는 그동안 서해남북접경지역에서의 발생했던 군사적인 충돌을 근본적으로 해결하고 평화적인 이용방안을 마련함으로써 평화를 정착시키는데 중요한 기틀을 마련하였다.

사업 추진을 위한 토지이용상의 제한이며, 나아가 경제논리 중심의 대북투자정책은 접경지역보다는 서해안항만지역의 거점개발을 우선적으로 선택할 수도 있다는 점이다.¹⁷ 2007 남북정상선언에서도 서해의 남포항과 해주항을 우선적으로 선정하여 남북교류협력사업을 추진하기로 합의 하였다. 한편, 남북접경지역에 대한 투자를 낙후지역의 차원에서 풀어간다면 국내의 기타 낙후지역들의 불만이 고조될 수 있으며 동시에 북한 군부의 접경지역에서의 교류협력의 활성화에 대한 우려 등은 이 지역에서의 교류협력에 위협 요인으로 작용할 수 있다.

<표 2> 잠재력 및 교류협력여건

구 분	주 요 내 용
강점(strength)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 연결 교통축의 통과로 교류협력 용이 • 역사 및 생태 관광 자원, 풍부한 미개발 토지자원 • 수도권 및 동북아경제권 배후시장과의 인접 • 국토의 중심지대로 생활권의 중추역할 수행 가능 • 국제기관의 비무장지대 보전에 대한 관심
약점(weakness)	<ul style="list-style-type: none"> • 인프라 부족, 정주생활 환경의 취약 • 군사시설 및 보호구역 실지로 산업입지 취약 • 군사시설 집중 배치에 따른 광범위한 규제 • 개발에 따른 환경훼손의 우려
기회요인 (opportunity)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력 증대 및 경의·동해선 등 교통망 연결 • 접경지역지원법 및 국가균형특별법안 제정 • 환황해 및 환동해 교류협력 관계 진전 • 개성공단 건설 및 특구지정, 금강산 관광특구지정
위협요인(threat)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵 문제 등 남북관계의 불가측성 내재 • 획일적 환경규제에 의한 마찰, 경제논리 중심의 대북투자정책 • 서해안 항만도시를 중심으로한 거점개발 우선 • 접경지역 투자에 대한 기타 낙후지역들의 저항 • 북한의 접경지역 개방에 대한 우려 인식

나. 남북교류협력사업의 기존제안 및 계획

그 동안 남북교류협력사업의 제안과 구상을 보면 남한의 경우 정부차원의 공식 제안과 정부기관의 계획 및 연구, 지자체 및 관련 학계의 구상 등이 있고 북한은 비무장지대의 평화대화회에 대한 언급을 수차례 하였다.¹⁸ <표 3>에 제시된 주요

¹⁷ “남북경제협력공동위원회 제1차회의 결과해설자료,” (2007. 12).

¹⁸ 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역평화벨트 구축방안』, pp. 100-102.

제안을 보면 교통망연결, 재해방지 및 수자원 공동 이용, 자연환경보전 및 관리, 공업·농업·수산업·관광 등 산업협력, 문화역사자원의 발굴 및 복원, 교류협력지구 및 사업 등이다. 그러나 비무장지대의 평화적인 이용에 대한 남북한의 제안들은 군사적 신뢰 구축과 평화협정 등의 문제가 해결되지 않아 1992년 남북기본합의서와 이번 2007정상선언에서도 구체화되지 못하였다. 따라서 접경지역에서의 남북한 교류협력과 평화적인 토지이용이 이루어지기 위해서는 현재의 정전협정이 평화협정으로 전환되어 평화적으로 이용 할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

<표 3> 접경지역에서의 남북교류협력을 위한 기존제안 및 구상

구 분	정부제안	지자체	민간제안
교통망연결	·교통망연결(경의선, 동해선 및 경원선 철도-도로 연결)	·연륙교(강화-개풍, 교동-해남리, 김포-연백) ·철도-경원선 ·도로-국도5, 31호선	·철도: 경의선, 경원선, 금강산선, 동해북부선 ·국도: 1, 3, 5, 7, 31호선
재해방지 및 수자원 공동이용	·임진강 유역 평화적 이용 ·임남담합동조사 및 공동재난 방지대책	·남북 수자원 공동 활용(평화의담 및 임남담) ·비무장지대화재방지, 병충해 및 전염병 예방	·임진강 유역 홍수조절을 위한 다목적 댐건설
자연환경보전 및 관리	·공동학술조사 (자연생태계) ·비무장지대 접경생물권 보전지역 추진	·산림자원 센터 조성(북한녹화 사업) ·생태교육기관 건립 ·DMZ 평화생명 마을 ·DMZ국가자연탐방로 조성사업	·생태마을 설치, 생태계보존 지역화, 서해안 갯벌지역, 철원평야, 대암산-두타연, 생태계 연구시설, 유네스코 접경생물권 보전지역
산업협력 (공업, 농업, 수산업, 관광)	·설악-금강산 연계 자유관광 공동지역 설치 ·공동어장설정 ·합작공장(DMZ)	·남북공동 어장 조성 및 어업교류 (동-서해) ·농산물품종개량 연구소 (강화교동), 남북경협 산업단지농업연구기반조성 ·편치볼 통일 농장 조성 ·DMZ 생태·문화·관광자원 합동조사	·철원군 북면뜰 공동개발 ·공동생산시설(공단, 산업교류시설, 공산품 생산가공시설, 공동저장시설) ·금강산-설악산 관광패키지 상품개발 ·관광벨트(생태, 문화, 안보)
문화·역사 자원의 발굴 및 복원	·민족문화관	·궁예-태봉 학술조사, 남북관광 센터, 남북 역사유적 공동 조사사업	·과학기술 및 역사문화 연구시설
교류협력지구 및 사업	·비무장지대 평화적 이용을 위한 공동경기장, 군사시설철수 ·DMZ 평화시건설 ·비무장지대 평화구역 설정(장단) ·비무장지대 완충지역화 및 평화적이용	·교통물류단지 및 이산가족 상봉장, 교류협력단지: 웅진군(백령, 연평), 강화군(교동, 강화), 김포시(김포), 파주시(장단), 연천군(장남), 철원군(철원), 양구군(해안), 고성군(현내)	·남북공동 대학, 민남의 광장, 평화시 관광정보센터, 공동전시장 및 공동 공연장, 공동 경기장, 공동 체육관 ·전원공동개발 및 이용 ·접경지역내 남북한 경제특구 개발

다. 접경지역에서의 남북한 협력적 이용의 필요성

3년 동안 남북한간에 치열하게 치루어진 한국전쟁은 생활환경의 파괴는 물론 귀중한 생태계를 크게 훼손시켰다. 특히 정전협정에 의해 남북한 분단이 이루어지고 그후 분단 반세기가 넘는 시간이 경과한 현재 비무장지대와 남북한 접경지역은 자연환경이 심각하게 파괴된 이후에 복구되고 있는 국토의 특이지역으로 변모하였다. 따라서 이 지역은 다양한 생태계의 복구가 이루어지고 있어 생태계 연구의 귀중한 자료를 제공하고 있으며, 한편으로는 남북한 군사작전지역으로 광대한 지역을 활용하지 못하고 있어 남북이 국토의 공동활용을 위한 협력이 필요한 지역이다. 한편 남북한 양측은 정전협정의 주요 내용을 위반하고 비무장지대를 중무장지대화 하고, 군사분계선에서 남방한계선과 북방한계선의 2km를 유지하지 못함으로써 정전협정을 준수하지 못하고 있다.

이러한 군사적 대치속에서도 남북한은 2차례의 남북정상회담과 협력사업의 추진으로 비무장지대를 통과하여 교통망을 연결하고 금강산관광, 개성공단 건설 등 활발한 교류협력을 이루어왔다. 이와 같은 남북한 교류협력이 진전되고 있는 가운데서도 비무장지대와 남북한접경지역은 상호 중무장한 군대가 배치됨에 따라 군사적 충돌에 대한 불안요인이 지속되고 있다. 동시에, 군사작전을 위한 사계청소는 자연생태계를 크게 훼손시키고 있어 이에 대한 대책이 시급한 사안이 되고 있다.

따라서 남북한 군사적 긴장 완화와 항구적인 평화정착을 위한 방안이 남북한간에 이루어져 이 지역에서의 군사적 대결 구도를 평화와 화해의 구도로 바꾸어 가야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 비무장지대는 정전협정의 원래 목적인 비무장화를 통한 충돌의 방지를 위해서 현재 설치된 군사시설과 무기의 제거가 우선되어야 할 것이다. 이와 함께 군사작전지역으로 남북이 생산적으로 이용하지 못하고 있는 비무장지대 주변의 남북한 접경지역을 교류협력과 경제적인 활동을 자유롭게 할 수 있는 생산적인 지역으로 전환하여 평화적인 이용지대로 바뀌어야 할 것이다.

그러나 이러한 조치는 소극적인 의미의 평화안에 불과 하며, 적극적 의미의 평화는 이 지역에서 남북이 교류협력을 통한 화해와 협력, 나아가 국토의 공동이용을 위한 협력적 사업의 추진이 필요 하다. 이를 위해서는 한반도 중앙지대인 남북한 접경지역에서의 국토의 공동이용방안 마련과 인적·물적 교류를 위한 여건 조성, 그리고 자연생태계의 보전과 활용방안 마련 등을 통해서 미래의 평화적인 통

일을 위한 기반을 닦아가야 할 것이다. 따라서 비무장지대와 남북한 접경지역에서 체계적이고 구체적인 남북한 교류협력 방안의 제시가 필요하다. 이를 위해서는 남북한이 자유스럽게 교류협력을 추진해 나갈 수 있는 남북한 공동 이용공간의 설정이 우선 되어야 할 것이며, 이러한 공간을 중심으로 남북교류협력사업이 이루어지고 차츰 주변지역으로 확대하여 다양한 사업을 추진해 나아감으로써 접경지역 전반에 걸친 평화적인 이용으로 남북한 접경지역 평화지대화를 이룩해 나아가야 할 것이다.

IV. 접경지역의 보전 및 이용을 위한 협력방안

남북접경지역의 공간적 특성과 교류협력 여건을 보면, 국토의 중앙지대로써 개발의 잠재력이 높은 지역이지만 남북한 분단으로 인해서 국토의 변방지대로 국토이용의 한계지역이 되어있다. 한편 군사적 대치로 인한 긴장상태가 지속되고 있는 가운데서도 개성공단 건설과 금강산 관광 등 교류협력사업이 추진되고 있어 군사적 긴장 상태 속에서도 평화와 화합의 분위기가 조성되고 있는 지역이다. 이러한 상태를 정착시키고 평화의 분위기를 제고시키기 위해서는 접경지역에서 다양한 협력방안을 모색하여 확고한 평화적 기반을 다져 나가야 할 것이다.

1. 기본방향

남북접경지역의 평화적인 이용을 위한 남북교류협력사업의 추진은 우선 남북 접경지역의 특수상황과 남북한 협력가능성에 대한 여건 분석이 충분히 이루어져야 한다. 그것은 접경지역의 공간적 특성 및 교류협력여건을 감안하여 토지이용방안이 제시되어야 하고, 나아가 북한이 그들의 체제유지에 방해가 되지 않고 경제적으로 이익이 될 수 있는 협력사업이 되어야 하기 때문이다. 따라서 남북한 공동 이익의 증진과 국토환경의 보전, 나아가 항구적인 평화의 정착에 중점을 두고 협력사업을 추진해 나아간다.

앞 장에서의 여건분석과 남북간의 군사적 대결이라는 특수한 상황을 감안 할 때 남북접경지역의 평화적 활용의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 남북한 교류협력의 활성화와 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한이 사업에 참여할 수 있는 여건을 조성한다. 둘째, 남북교류협력의 중점을 군사적 긴장완화와 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진한다.

셋째, 자연환경을 보전하는 자연 친화적인 국토이용을 구상토록 하고, 생태계 우수지역에 대한 보전대책수립과 관광자원으로서의 활용방안을 마련한다. 넷째, 비무장지대 및 접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동발굴 및 복원을 통한 민족공동체 의식을 고취한다. 다섯째, 인적·물적 교류를 추진 할 수 있는 일정지역을 지정하여 교류협력의 거점으로 삼고, 생태계의 훼손을 막기 위해서 기존 교통망이 통과하였던 지역을 주요교통망 통과지역으로 활용한다.

2. 교류협력지구 조성

가. 기준 설정

남북한이 자유스럽게 교류협력을 추진해 나아갈 수 있는 교류협력지구의 선정은 남북이 상호접근 할 수 있는 육상의 비무장지대 인접지대와 한강하구¹⁹ 접경지역을 대상으로 한다. 특히 접경지역의 생태계 보전과 군사적 상황 등을 감안하여 남북이 상호 접근하기에 편리하고 기반시설의 여건과 지역중심성 등을 갖춘 비무장지대 인근접경지역에 설정 하여야 한다. 그리고 대상지역의 여건분석을 위해서 다음과 같은 요소를 중심으로 분석되어야 한다.

첫째, 남북분단이전에 설치되어 운영되었던 기존 철도, 도로가 통과하고 있었던 지역으로 자연환경의 훼손을 최소화 할 수 있는 지역,

둘째, 비무장지대를 포함한 주변접경지역 중 분단 전에 도시나 취락지역이 있었던 지역과 지형이 평탄하고 평야와 구릉지가 발달하여 도시를 형성할 수 있는 지역,

셋째, 지리적으로 중심성을 갖추고 생활권의 중심지역으로 육성이 가능한 지역,

넷째, 지역의 여건상 대내외 접근성이 양호하여 미래의 평화시 및 산업단지개발, 국제적 업무단지 기능수행이 가능한 지역,

다섯째, 그동안 남북한 교류협력 대상지역으로 정부 및 지자체에서 제안한 지역 등이다.

나. 지구 선정을 위한 대상지역의 평가

대상지역은 비무장지대와 인접한 접경지역으로 서해의 강화군에서 동해의 고성군에 이르는 지역들을 중심으로 하였다. 위의 선정기준에 의하여 도시형성 잠재

¹⁹ 제성호, 『한반도 비무장지대론』.

력, 남북한 연계기반시설, 지역생활권의 중심, 대외중추기능 등을 고려하여 대상 지역을 비교 평가한 결과는 <표 4>에 제시된 바와 같다. 도시형성 잠재력이 있는 7개 지역을 중심으로 남북연계기반시설여건, 생활권 중심, 대외중추기능 등의 조건을 고려하여 평가하였다.

<표 4> 대상지역의 비교평가

도시형성 잠재력	남북연계기반시설		생활권 중심	대외 중추	총 합
	도 로	철 도			
강화 김포 파주 연천 철원 양구 고성	강화 김포 파주 철원 고성	파주 철원 고성	파주 철원	강화 김포 파주 고성	파주(5) 철원(4) 고성(4) 강화(2) 김포(2) 연천(1) 양구(1)

주: 도로와 철도는 제4차 국토종합계획수정계획에서의 간선도로망과 철도망 참조.

남북연계기반시설 조건에 의한 평가에서는 기존 철도의 존재 및 연결계획, 고속도로 및 국도 통과 등을 고려하였다. 기반시설 측면에서는 경의선철도와 국도1호가 통과하는 파주시의 장단지구가 가장 우수하며, 그 외 경원선 철도와 국도3호가 통과하는 철원군의 철원읍지구, 동해선 철도와 국도7호선이 통과하는 고성군의 현내지구 등이 유리한 지역으로 나타났다.

생활권의 중심 조건에서는 국토공간에서의 개발잠재력, 시장성, 대단위 평야 및 구릉지, 공단 및 산업시설, 교통의 중심성, 노동력 확보여건 등 다양한 변수를 투입하여 평가하였다. 특히 대단위 평야와 교통의 중심성, 산업발전 여건 등을 중점적으로 평가하였으며 이를 중심으로 보면, 임진강하류의 광활한 평야와 교통망 그리고 개성과 수도권권을 잇는 파주시 장단지역이 생활권의 중심성이 높으며, 국토중앙지대의 광활한 철원평야와 교통망 그리고 수도권과 북한의 원산을 잇는 철원지구가 중심성이 양호하게 나타났다.

대외중추기능 및 사회적 조건에서는 대륙연결 남북의 주요 교통축, 통일국토에서의 거점성, 기존도시 접근성, 남북지역연계, 대외거점기능 등을 중심으로 평가하였다. 특히 대륙과의 연계교통축과 대외연계가 가능한 항만과 공항과의 접근성, 통일국토에서의 중심성 등에 비중을 두고 평가하였으며, 이를 중심으로보면, 파주

의 장단지역, 철원의 철원읍지역, 고성 의 현내 지역 등이 양호하게 나타나고 있다. 이러한 분석을 종합하면 파주시의 장단(북한 개성시), 철원군의 철원읍(북한 평강읍), 고성군의 현내지구(북한 고성읍)가 남북협력지구로 개발할 수 있는 잠재력이 높은 지역으로 나타나고 있다.²⁰

3. 협력사업의 구상

가. 대상협력사업의 평가 기준

남북접경지역에서의 교류협력사업 추진의 목적은 교류협력의 활성화를 통한 긴장완화와 경제적 발전 나아가 항구적인 평화의 정착에 두고 있다. 이를 위해서 현재의 남북한 긴장상태를 해결하고 경제적인 상호이익과 협력가능성, 그리고 파급효과 등에 중점을 두고 평가하였다.

대상사업의 세부평가를 위한 정량적인 기준을 세우는데는 자료구득 및 평가상의 한계가 있어 정성적인 기준을 세웠으며, 주로 남북한이 협력을 이루어내는데 필요한 사안들과 비무장지대 및 남북한접경지역의 자연환경의 보전 및 남북한 교류협력의 가능성을 높이는 요인들을 중심으로 비중을 평가하였다.

첫째는 남북현안으로 교류협력을 통해서 남북한이 긴급하게 대처해 나아가야 할 현안에 대한 정도를 평가한다. 둘째는 남북상생으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가한다. 셋째는 환경보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가한다. 넷째는 참여정도로 남북한이 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하는 것이다. 마지막으로 파급효과로 남북한 교류협력 및 평화정착에 대한 기여정도를 평가한다.

²⁰ 남북교류·협력지구의 형태로는 남북경제교류거점, 물류단지, 남북관광특구, 생태계공동보전 및 관리 등 생태계보전지구, 학술 및 연구단지, 국제기구 유치단지 등을 고려할 수 있다. 남북교류·협력지구 설치를 위한 주요 평가기준에는 기반시설 조건, 경제적 조건, 대외중추기능 및 사회적 조건, 남북한 접근성 등이 포함될 것이다. 김영봉 외, 『경의선·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, p. 72.

<표 5> 대상사업의 평가 기준

구 분	높 음	보 통	낮 음
남북현안	- 평화정착과 교류협력에 상징성이 높고 남북한 긴장완화를 위해 쌍방이 시급히 필요로 함 - 인명과 재산 그리고 환경의 피해와 훼손이 반복적이고 지역적으로 광범위함	- 평화정착과 교류협력에 대한 효과에 대해 일방이 시급히 필요로 함. - 재산과 생태계의 피해와 훼손이 반복적으로 일어나지만 국지적임	- 평화정착과 교류협력 증진에 크게 영향을 미치지 못함 - 생태계의 훼손이 일부지역에서 일시적으로 일어남
남북상생	- 대상사업의 협력으로 인해서 남북한 상호 경제적인 이익이 지속적으로 발생함	- 대상사업의 협력으로 남한 혹은 북한 일방에 경제적 이익이 발생함	- 경제적 이익의 발생이 매우 미미함
환경보전	- 주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 직접적인 영향을 끼침	- 주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 간접적인 영향 끼침	- 크게 영향을 끼치지 못함
참여정도	- 남북한이 상호협력에 적극적으로 참여할 수 있는 사업	- 남한은 협력을 원하나 북한은 미온적일 수 있는 사업	- 남한은 협력을 원하나 북한은 기피하는 사업
파급효과	- 교류협력과 남북한 평화정착에 지속적이고 광범위하게 영향을 미칠 수 있음	- 교류협력과 평화정착에 일시적이고 지역적으로 영향을 끼칠 수 있음	- 크게 영향을 끼치지 못함

나. 대상사업의 선정을 위한 세부평가

지역의 잠재력과 남북한 간의 현안 그리고 풀어가야 할 과제와 협력의 기본방향 등을 통해서 협력가능사업으로 선정된 주요가능사업들을 중심으로 하여 사업의 세부평가 기준을 적용하였다.²¹ 각각의 기준을 3단계로 세분하여 관련기준에 가장 합당한 경우는 높음, 일반적인 경우는 보통, 아주 미치지 못한 경우로는 낮음으로 구분하여 사업별로 평가하였다. 남북협력사업으로 높게 평가된 사업으로는 철도망, 도로망, 수해방지사업, 비무장지대 생태보전, 임진강유역 산림녹화, 시범농장 및 농업기반, 수산업 및 관광협력사업, 문화·역사 자원의 조사 발굴 및 복원사업 등이다.

²¹ 협력가능사업의 도출단계는 1단계에서는 지역의 특성 및 현안을 도출(분석의 방법으로는 SWOT분석을 통하여 지역의 잠재력과 문제점을 도출 하였으며, 이 과정에서 김영봉, 2003의 pp. 111-113의 내용을 참고 발전 시킴)하고, 2단계에서는 교류협력을 추진해 나아가는데 있어서 해결해야 될 주요 과제들을 도출하고, 3단계에서는 기본방향을 설정하여 남북한교류협력을 추진하는데 필요한 원칙을 설정하여 가능사업들을 도출하였다.

<표 6> 대상사업의 세부평가

구 분	남북현안	남북상생	환경보전	참여정도	파급효과	종합
○남북한 교통망 연결 - 철도망 - 도로망	● ●	● ●	○ ○	● ●	● ●	● ●
○재해 방지 및 수자원 협력 - 공유하천 수해방지 사업 - 비무장지대 화재방지 - 병충해및전염병 예방	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
○생태계보전 및 체계적 관리 - 비무장지대 생태보전 - 임진강유역 산림녹화 - 남북접경지역 생태보전	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
○남북한 주요산업협력 - 시범농장 및 농업기반 - 수산업 양식 및 공동어업 - 관광 산업	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
○문화·역사자원의 공동보전 - 자원의 공동조사 - 문화제 발굴 및 복원	● ●	● ●	● ●	● ●	● ●	● ●

주 : 높음(●), 보통(●), 낮음(○)

다. 분야별 주요협력 사업의 선정

최종적으로 분야별 사업에 세부평가 기준을 적용하여 개별사업별로 종합평가가 높게 나타난 사업을 유망사업으로 선정하였다. 교통망 연결사업의 경우 이미 경의·동해선 철도와 도로가 연결 되었으며, 기타 교통망의 연결사업은 물류비의 절감과 인적교류의 활성화 등 남북한 공히 경제적인 파급효과가 매우 클 것으로 평가되고 있다. 재해방지 및 수자원 공동이용 분야에서 협력할 수 있는 유망사업으로 평가된 사업은 임진강 수해방지사업이다. 이 지역은 그동안 빈번한 홍수로 인해서 막대한 재산과 인명의 피해가 발생하고 있어 매우 시급하게 남북이 협력하여 추진해 나아가야 될 사업이며, 파급효과 역시 타사업보다 클 것으로 평가되고 있다.²² 자연생태계보전 및 관리 분야에서는 비무장지대 생태계보전과 임진강유역 산림녹화 사업이 양호하게 평가되었는데 특히 비무장지대를 포함한 주변지

²² 임진강유역의 주요홍수피해 현황을 보면 인명피해의 경우 1996년에 21명, 1998년에 139명, 1999년에 24명 등 태풍과 집중호우로 인해서 막대한 피해를 입었다(행정자치부 각 년도).

역에 대한 접경생물권보전지역 지정 등 생태계보전사업은 국제적으로도 관심이 높은 사업으로 파급효과가 클 것으로 전망된다. 임진강유역 중, 상류 산림 녹화사업은 북한지역의 산림 훼손이 심각하여 북한이 강력하게 요망하고 있는 사업으로 협력 가능성이 매우 높고 생태계보전과 함께 홍수피해를 줄이는데도 효과가 있어 파급효과가 클 것으로 평가되고 있다. 산업협력분야에 있어서는 남북이 비무장지대의 기존 농경지에서 시범농장을 개설하여 공동으로 경영하고 나아가 북한지역의 빈약한 농업생산기반정비사업을 추진하며, 시범농장의 협력개발과 북한의 농업생산기반정비사업은 식량문제 해결이 시급한 북한에 직접적인 도움을 줄 수 있어 매우 협력 가능성이 높고 파급효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 비무장지대에서의 문화·역사 협력사업인 궁예도성 발굴복원을 위한 조사와 기타 유적들의 공동조사 사업들은 남북이 동족이라는 민족의 동질성회복 차원에서 파급효과가 높을 것으로 평가되고 있다.²³

라. 협력사업의 추진

(1) 생태계의 보전 및 복구

비무장지대 및 접경지역의 생태계의 보전과 복구를 위한 남북한 협력은 귀중한 생태자원의 보전과 연구에 매우 필요한 사안이다. 특히 비무장지대 일대는 유네스코 접경생물권 보전지역으로 지정해야 한다는 제안이 있었고, 동시에 2001년 환경인 신년인사회(2001. 1. 16) 및 환경부 업무보고(2001. 2. 5)에서 당시 대통령이 이에 대한 방안을 강구할 것을 지시함에 따라 접경생물권보전지역 추진에 대한 관심이 높아졌다.²⁴ 특히 새정부는 비무장지대의 자연생태계 보호와 평화공원 조성 등 비무장지대의 보전과 평화적인 이용을 중점사업으로 추진하고 있어 국가적인 사안으로 떠오르고 있다.²⁵

따라서 남북한이 환경협력을 통하여 비무장지대 및 주변 생태계우수지역의 접경생물권 보전지역 추진에 대한 남북공동합의를 거쳐 남북한 공동 생태계조사를 실시하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 용도구획 설정 및 관리계획을 수립하여 유

²³ 김인영 외, 『DMZ 발전적 이용과 해체』 (서울: 소화, 1999); 이재범, 『태봉의 궁예 철원에 살아 있다』 (철원군, 2005).

²⁴ 내용은 '세계적으로 희귀한 인류전체의 자산인 비무장지대를 유네스코의 접경생물권보전지역으로 지정하고 국제적인 보호방안을 적극 강구해서 남북환경협력의 모범사례로 만들어 갈 것을 강조함.

²⁵ 제17대 대통령직 인수위원회, "이명박 정부 국정과제 보고," (2008), p. 14.

네스코 인간과 생물권 계획(Man and the Biosphere Programme: MAB)에 신청하여 지정할 수 있도록 추진해야 한다. 동시에 주요 생태자원을 중심으로 생태공원을 조성하여 보전과 생태관광자원으로 활용하는 방안도 검토해 보아야 한다.

(2) 자연재해 및 환경오염 공동대처

비무장지대와 그 접경지역에서 남북이 협력하여 재해에 공동대처해 나아갈 수 있는 사업으로는 그동안 피해 발생으로 문제시 되어 왔던 수해방지대책과 화재예방, 산림병충해와 전염병 예방 등이 있을 수 있다. 남북한 수해 공동방지대책의 경우는 우선 해마다 되풀이 되고 있는 임진강 수계의 홍수 피해를 방지하고 이를 복구하기 위한 공동대처방안을 마련하는 일이다.²⁶ 동시에 임남댐과 평화의 댐에서의 수자원공동 이용을 통한 자연생태계의 복원 및 홍수의 예방이다. 또한 북한 지역의 화공작전 및 주변산야의 화전농의 불길 등으로 인해 비무장지대에서 빈번하게 일어나는 산불을 방지하고 화재시 공동진화를 함으로써 귀중한 생태계를 보호할 수 있다. 금강산 일대의 솔잎혹파리 등과 같은 산림의 병충해를 공동으로 방제함으로써 산림자원을 효과적으로 보호하고, 비무장지대 인접지역에서 발생하는 말라리아와 콜레라 등의 전염병에 대한 상호정보를 교환함으로써 인명 피해를 사전에 막을 수 있다. 나아가 수질과 대기질 악화 등 환경오염도 공동으로 대처해 나감으로써 국토를 공동으로 보전해 나아갈 수 있다.

(3) 자원의 공동활용

남북한의 자원공동활용은 크게 3부분으로 구분 할 수 있다. 첫째는 남북이 공유하고 있는 하천의 수자원 공동 활용이다. 북한에서 남한으로 흐르는 임진강은 그 유역에 다목적 댐을 남북공동으로 건설하여 수도권지역과 북한의 황해도지역에 공업용수, 농업용수, 생활용수를 공급할 수 있고 이를 전력생산에도 활용할 수 있는 좋은 입지적 여건을 갖추고 있다.²⁷ 또한 임남댐과 평화의 댐을 연계하여 임남댐의 방류수를 평화의 댐에서 저수할 경우 수도권 일원에 용수를 공급할 수 있으

²⁶ 남북한은 제8차 남북경제실무회담에 따른 실무협의체인 임진강 수해방지대책 실무협의회에서 임진강수계의 홍수방지를 위한 자료협조 및 조사사업을 추진하기로 합의하였다 (『연합뉴스』, 2004년 4월 10일).

²⁷ 임진강유역 중상류 북한지역에는 봉래댐, 내평댐, 장안댐, 4월5일댐 등 소수력댐이 설치되어 있으나 규모가 작고 댐이 견고하지 않아 태풍이나 집중호우시 홍수를 예방할 수 없고 오히려 파괴시 하류지역에 피해를 입힐 위험을 내재하고 있다 (건설교통부, 『공유하천 관리방안 연구』).

며, 양 댐의 연계수로에 주운을 도입하면 중부 내륙지역에서 금강산에 이르는 관광 교통수단으로 이용할 수도 있다. 둘째는 관광자원의 활용이다. 금강산과 설악산을 연계하여 금강산에서 화진포, 설악산을 연결하는 산악과 해안, 호수 등의 수려한 관광자원을 남북 공동으로 개발하여 국제적인 관광지대로 발전시킬 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 셋째는 해양 및 지하자원의 공동활용이다. 동서해안의 광활한 어로 금지구역에서의 남북한 공동어로 작업과 서해안 연안지역의 대륙붕 내 지하광물자원의 공동개발 등은 남북한의 협력이 가능한 사업이다. 특별히 서해 남북접경지역(NLL 주변)에서의 남북한 군사적 충돌의 방지와 중국 어선의 불법잡이 남획에 대한 대책은 매우 시급한 사안이다. 이를 근본적으로 해결하기 위한 지난 10·4 남북정상회담에서 합의한 서해평화협력지대의 설치는 남북의 화합과 평화정착을 위해 매우 필요한 사업이다.

(4) 남북교통망 복원

비무장지대를 통과하는 주요교통망의 연결은 남북한의 교류협력에 있어서 획기적인 사업으로 남북한 평화와 화합의 상징적인 사업이며 단절된 국토를 연결한다는 의미와 함께 육상을 통한 남북의 교류가 활성화될 수 있는 계기가 된다. 남북한 주요교통망의 연결은 동북아지역에서의 한반도의 지리적인 위치로 볼 때 대륙과의 연계를 가능케 하여 동북아지역의 교통체계에 큰 변화를 가져다 줄 수 있다. 한반도로부터 유럽으로 가는 해상 운송이 시베리아횡단철도(TSR)를 이용할 수 있게 되어 수송시간과 물류비용이 절감되고 북한의 경우 통과료를 부과할 수 있어 경제적으로도 도움이 될 것이다. 최근 아시아지역의 발전에 있어서 한반도중단철도(TKR)의 필요성과 중요성에 대한 인식이 국제기구를 중심으로 높아지고 있다. 또한 유엔경제사회이사회(UNESCAP)가 추진하는 아시아고속도로 건설사업이 국제협력사업으로 추진되고 있으며 이 중 한반도를 경유하는 노선은 AH1, AH6, AH32 등 3개 노선이 있으며 이 노선들은 한반도를 관통하여 유럽으로 연결되도록 되어 있다.

(5) 농업용지의 공동 활용

비무장지대를 중심으로 한 남북접경지역은 서부지역의 경우 해방 전까지만 해도 광활한 평야에서 활발한 영농활동이 이루어 졌던 지역이다. 현재 출입이 금지된 비무장지대는 총면적 907.03km²로 이중 산림 684.79km², 농경지 24.95km², 초지

184.15km², 나대지 0.98km², 기타 11.98km²로 구성되어 있다. 특히 파주시와 연천군, 그리고 철원군의 평야는 비무장지대의 광활한 평야지역과 연결되어 있어 남북이 공동으로 농업개발사업을 추진할 수 있는 여건이 양호하다.²⁸ 특히 비무장지대 내에 있는 남측의 대성동 마을과 북측의 기정동 마을은 현재도 농사를 짓고 있기 때문에 남북이 함께 농업분야의 협력사업을 추진하는데 좋은 여건을 가지고 있어 우선적으로 협동농업을 추진 할 수 있는 지역이다.²⁹

사업의 추진과정에서 남한측은 농산물종자와 농기계, 그리고 비료 및 병충해 방제약품 등 기술과 자본을 지원하고 북한은 농산물관리와 기타 노동력을 투입하는 상호 협력이 가능할 수 있을 것이다. 남북한 연계 농업용지의 공동활용은 현재 절대적으로 부족한 북한의 식량문제를 고려할 때 남북한이 적극적으로 검토해 볼 수 있는 가능성이 높은 협력사업일 것이다.

V. 결론

한반도의 중심지대를 가로지른 비무장지대를 중심으로 한 남북한 접경지역은 서부지역으로는 임진강하류의 광활한 평야가 서해 연안까지 펼쳐져 있고, 중부내륙지역은 철원평야, 그리고 중동부의 산야와 해안은 자연환경이 우수한 지역으로 국토자원으로서의 귀중한 가치가 있는 지역이다. 남북한 접경지역에서의 교류협력은 남북간의 관계개선에 획기적인 계기가 마련될 것으로 전망되며, 경협을 차원을 넘은 조화롭고 혼란없는 통일로의 민족적 숙원의 길을 닦는 초석이 될 수 있다. 지금까지의 남북 경제 협력은 북한의 경제적 실리 추구하고 남한의 평화공존 및 통일기반조성 등 상반된 의도였지만, 민간중심의 남북한경제협력의 추진은 남북한 긴장 완화와 북한의 개방을 유도해 내는데 커다란 역할을 하였다.

접경지역에서의 교류협력은 정전협정에 의한 휴전상태에서의 상호협력이 이루어진다는데 있어서 그 의미가 매우 크다. 그러나 접경지역에서의 교류와 공동경제 활동을 이루어내기 위해서는 먼저 해결하고 가야할 과제가 산적해 있다. 우선 정

²⁸ 비무장지대의 토지이용현황은 산림청이 2000년 5월 원격탐사방법으로 실시한 개략조사에 의한 결과이다. 동시에 국정원이 2001년에 IRS-1C/1D 위성의 흑백(PAN) 및 칼라(LISS) 영상, LANDSAT 위성의 TM영상을 활용하여 분석한 토지이용 현황을 참조 보완하였다.

²⁹ 대성동마을은 군사분계선 남방 500m 비무장지대에 위치하며 2006년 말 현재 57가구 190명이 거주하고 있으며, 전체 경작면적은 4.83km²이다(파주시지역개발과 자료). 북한의 기정동 마을도 군사분계선 북방 약 500m 지점에 위치하고 있는 것으로 추정되고 있다.

전협정의 높은 벽을 허물 수 있는 정전협정 참여국들의 동의와 이를 구체적으로 이행할 수 있게 하는 남북간의 협정을 체결하여 이를 제도화 시켜야 한다. 이와 함께 교류협력 지구의 조성을 위한 지역 선정이 남북 합의하에 이루어져야 하는데 여기에는 북한의 정치, 군사적인 측면에 부담을 주지 않는 지역이 되어야 한다. 나아가 사회간접자본의 확충을 위한 막대한 재정조달 문제의 해결과 주요 군사시설의 이전과 지뢰제거, 그리고 물자교류에 있어서의 내국에 준한 행정절차와 조세 문제의 조정, 기술이전문제 등이 선결 되어야 한다.

이러한 과제들을 극복하고 성공적인 남북교류협력을 접경지역에서 이루어 나가기 위해서는 상호 부담이 적은 협력 사업부터 시작하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이런 차원에서 볼 때 관련산업의 연계, 특히 농업공동개발사업과 동·서연안에서의 공동어로 등은 그 가능성이 매우 높은 협력사업이다. 북한의 자존심을 건드리지 않고 북한의 어려운 식량문제와 연결시켜 나아갈 수 있으며, 설비를 위한 대규모의 비용이 소요되지 않는 장점이 있다. 이것은 비무장지대와 남북접경지역의 광활한 평야 및 해양을 사용하기 때문에 남북이 하나되는 상징적인 의미 또한 크다. 나아가 공유하천의 수자원 공동활용, 생태자원과 역사·문화자원의 공동보존작업, 그리고 관광자원의 공동개발 등으로 이어져 나아가고, 동시에 접경지역의 주요 거점에 경제협력지구를 조성하고 남북한 공동사업을 활성화 시켜 나아가는 것이 바람직하다. 이를 위한 “남북한접경지역공동협력기구”의 구성이 필요하며 국제적인 협력사업의 개발과 재원의 확보가 마련되어야 한다.

남북교류협력 활성화를 위한 접경지역의 활용은 단기적인 차원보다는 장기적인 차원에서 바라보아야 한다. 접경지역은 통일 후 국토자원 활용의 극대화와 귀중한 생태계의 보존, 그리고 국토의 대외경쟁력 제고 및 동북아 경제권 형성에서의 역할 등을 고려하여 남북이 이용해 나가야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 28일 ■ 채택: 6월 4일

참고문헌

- 김영봉. 『접경지역의 효율적 관리방안』. 안양: 국토개발연구원, 1997.
- 김영봉 외. 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』. 안양: 국토연구원, 2003.
- _____. 『남북협력을 통한 임진강유역의 평화적활용 방안에 관한 연구』. 안양: 국토연구원, 2002.
- 김인영 외. 『DMZ 발전적 이용과 해체』. 서울: 소화, 1999.
- 김재한. 『DMZ 평화답사』. 서울: 도서출판 오름, 2006.
- 문석기 외. 『생태공학』. 서울: 보문당, 2006.
- 박삼옥 외. 『사회·경제공간으로서 접경지역』. 서울: 서울대학교출판부, 2005.
- 박영철. 『한국휴전선접경지역의 개발전략에 관한 연구』. 서울대학교환경대학원 석사학위 논문, 1981.
- 박정동. 『북한의 경제특구』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 변병설. 『남북접경지역 환경분야 교류협력사업 추진방안』. 서울: 한국환경정책평가연구원, 2003.
- 이재범. 『태봉의 궁예 철원에 살아 있다』. 2005.
- 제성호. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- _____. 『비무장지대와 평화조성방안: DMZ의 평화조성방안을 중심으로』. 제2회 한림대 국제문제연구소 DMZ 학술회의, 1997.
- 최수영. 『북한의 대외경제개방정책 현황과 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 황지욱. 『제1회지방정부정책포럼; 경기북부 발전전략의 한계극복과 실제』. 서울: 대진대학교 지방정부정책연구소, 2001.
- 건설교통부. 『공유하천 관리방안 연구』. 2002.
- 대한국토·도시계획학회. 『통일시대 한반도 국토개발 구상』. 1997.
- 산업연구원. 『북한경제 전망과 남북경협』. 1995.
- 세종연구소. 『남북한 경제협력: 북한의 개방과 분단국 경험』. 1997.
- 제17대 대통령직 인수위원회. 『이명박 정부 국정과제 보고』. 2008.
- 철원군. 『제2회태봉학술제: 태봉의 역사와 문화』. 2001.
- 통일부. 『남북평화·화해·협력기지 개발 종합계획』. 1998.
- 한국개발연구원. 『남북경제관계의 전망과 발전전략』. 1996.

Abstract

A Study on the Cooperative Use of the Border Region for Promotion of Peace between South and North Korea

Hong-bae Kim / Young-bong Kim

The purpose of this study is to suggest an application plan including inter-Korea cooperation zone designation and cooperation projects proposals for collaborative development between South and North Korea and peace process in their border region.

This reviewed literature dealing with regional developmental strategy, resource utilization, national security, and peace settlement. Moreover, it investigated a feasibility of cooperation project in the border region based on the analysis of local and regional study and co-operational condition. According to the findings, it produced cooperation strategic plan for preservation and utilization in the border region, and suggested the ideal locations of inter-Korea cooperation zone and the specific types of projects.

As a result, the selected areas of potential cooperation zones included the Jangdan-myeon in Paju city (Gaesung city in North Korea), the Cheorwon-eup in Cheorwon county (Pyeonggang county in North Korea), and the Hyeonnae-myeon in Goseong county (Goseong county in North Korea), and the selected projects included preservation and rehabilitation of the natural environment, preparation for environmental disaster and pollution, utilization of marine and mineral resources, reconnection of traffic network between South and North Korea, and joint-utilization of agricultural land.

Key Words: Border region, Demilitarized zone (DMZ), Military demarcation line (MDL), Cooperation zone

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민 저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠 저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호 저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외 공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희 저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아 저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱 저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암 저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진 저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈 저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅 저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영 저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태 저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호 저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的な新联系	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략	10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행	9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략	10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation	9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia	7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축	8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제	10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망	9,000원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류-협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화-변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원

International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

통일정세분석

비매품

2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석 전현준2008-04한미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중

KINU정책연구시리즈

비매출

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2007-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암

월간 북한동향

비매출

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실

2008 월간 북한동향 제2권 제1호
2008 월간 북한동향 제2권 제2호

북한연구실
북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

비매품

2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,
and their Actual Applications Kim Soo-Am
2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula
and the Outlook for Unification Cho, Min
2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and
Future Prospects Keumsoon Lee
2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi, Soo Young
2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원의 특전

- (우) 142-728 서울시 강북구 4-19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 4-19길 275

통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2523(간사)

(02) 901-2532(대표)

Fax: (02) 901-2572

E-mail: iskim@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름**을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

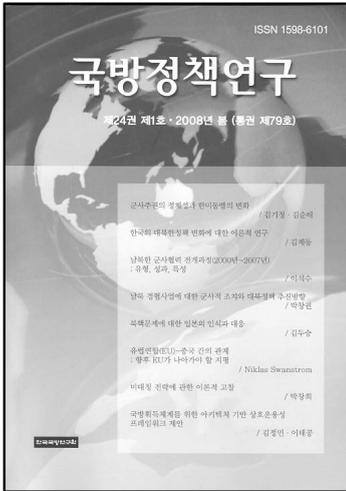
위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제79호 제24권 제1호 · 2008년 봄

일반 논문

군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화 / 김기정·김순태
한국의 대북한정책 변화에 대한 이론적 연구 / 김계동
남북한 군사협력 전개과정(2000년~2007년):

유형, 성과, 특성 / 이석수

남북 경협사업에 대한 군사적 조치와 대북정책 추진방향 / 박창권

북핵문제에 대한 일본의 인식과 대응 / 김두승

유럽연합(EU)-중국 간의 관계: 향후 EU가 나아가야 할 지평 / Niklas Swanstrom

비대칭 전략에 관한 이론적 고찰 / 박창희

국방획득체계를 위한 아키텍처 기반 상호운용성

프레임워크 제안 / 김정민·이태공

『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

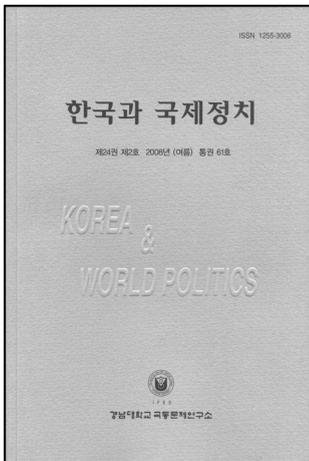
※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당
주소 : 서울시 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)
전화 : 02)961-1227 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일 전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제 24권 제2호 2008 여름호 (통권 61호)

목 차



- 한·중·일 3국의 정치적 태도 비교 연구:
민주주의와 사회경제체제에 대한 태도를 중심으로 / 김두식
- 북핵문제와 남북러 삼각 에너지협력 / 박정민
- 남·북한 통일방안과 통일지향적 과도체제로서의 북합국가체제:
그 수렴 가능성 탐색 / 강광식
- 세계화 시기 한국 재외동포정책의 쟁점과 대안: 재외동포법과
이중국적을 중심으로 / 전재호
- 적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙 외교와 다층적 거버넌스의 함의:
제주 '세계평화의섬' 사업에 대한 비판적 검토 / 고경민
- 국내 정보활동과 기본권: 미국의 사례를 통해 본 교훈 / 신유섭
- 북한의 의사(疑似) 시장경제와 생존전략 연구:
이중경제(Dual Economy)와 버추얼경제(Virtual Economy) 전략을
중심으로 / 이정철
- 박정희 시대의 민중운동과 민주주의: 재야의 기원, 제도관계,
이념을 중심으로 / 박명림

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다.

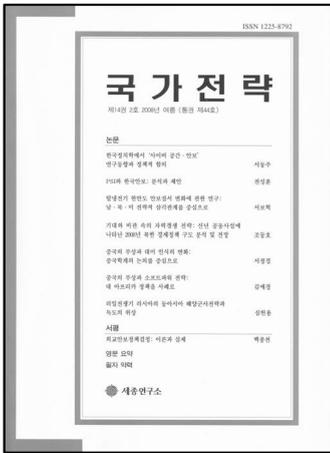
학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 150매 이하
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702(김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제14권 2호 2008년 여름 (통권 제44호) ▣



【논문】

- 한국정치학에서 ‘사이버 공간·안보’ 연구동향과 정책적 함의 / 서동주
- PSI와 한국안보: 분석과 제안 / 전성훈
- 탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·북·미 전략적 삼각관계를 중심으로 / 서보혁
- 기대와 비관 속의 자력갱생 전략: 신년 공동사설에 나타난 2008년 북한 경제정책 구도 분석 및 전망 / 조동호
- 중국의 부상과 대미인식의 변화: 중국학계의 논의를 중심으로 / 서정경
- 중국의 부상과 소프트파워 전략: 대 아프리카 정책을 사례로 / 김애경
- 러일전쟁기 러시아의 동아시아 해양군사전략과 독도의 위상 / 심현용

【서평】

- 외교안보정책경정: 이론과 실제 / 백중천

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내실 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화 · 휴대폰 · 팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 17 years, KINU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and international around the globe, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification on the Korean peninsula, as well as the issues on international relations.

As candidate for KRF(Korea Research Foundation)-registered biannual journal, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English as standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliographies quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,500-7,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are as follows: April 15 for summer issue and October 15 for winter issue respectively.

Vol. 17, No. 1 (2008)

North Korea as a State Sponsor of Terrorism:
Views from Tokyo and Pyongyang

Anthony DiFilippo

South Korea's Paradigm Shift in North Korean
Policy and Trilateral Cooperation among the
United States, Japan and Korea

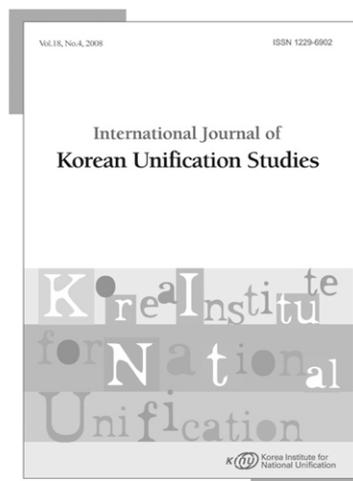
Sachio Nakato

"A Turn to the Right?" A Russian Comment on
the North Korean Policy of ROK Conservative
Government

Georgy Toloraya

US Security Challenges in Northeast Asia
After Bush

Richard Weitz



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

275, 4.19(Sailgu)-Gil, Gangbuk-Ku Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2)9012 658 (Fax) (82-2) 9012 541

(E-Mail) kimmik@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr>



통일정책연구 제17권 1호 2008

통일연구원 www.kinu.or.kr